

# Op weg naar een nieuw arbeidsbestel?

Citation for published version (APA):

van Hoof, J., & Van Ruysseveldt, J. (2006). Op weg naar een nieuw arbeidsbestel? In J. Van Ruysseveldt, & J. van Hoof (Eds.), *Arbeid in verandering* (2 ed., pp. 281-324). Wolters Kluwer .

## Document status and date:

Published: 01/01/2006

## Document Version:

Peer reviewed version

## Document license:

CC BY-NC-ND

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05 May. 2023

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



## Hoofdstuk 10: Op weg naar een nieuw arbeidsbestel?

Jacques van Hoof en Joris van Ruysseveldt

In het eerste hoofdstuk van dit boek werd een beeld geschetst van de opkomst van het moderne arbeidsbestel. Centraal daarbij stond een aantal lange termijn processen die zowel de arbeidsorganisatie als de arbeidsverhoudingen en de arbeidsmarkt vanaf het begin van de twintigste eeuw een ander aanzien hebben gegeven: rationalisering en bureaucratisering van de arbeidsorganisatie, collectivisering en institutionalisering van de arbeidsverhoudingen en organisatie en regulering van de arbeidsmarkt. Dit arbeidsbestel, gekenmerkt door de dominantie van het tayloristische organisatiemodel, georganiseerd collectief overleg van werkgevers en werknemers over lonen en andere arbeidsvoorwaarden en een arbeidsmarkt waarin het vrije spel van vraag en aanbod is ingeperkt, bereikte in de periode 1945 tot begin jaren zeventig zijn hoogtepunt en was een van de fundamenteën van de ongekende welvaartsstijging in die periode.

Dit eens zo solide arbeidsbestel lijkt thans in een crisis terecht gekomen te zijn. Het tayloristische organisatiemodel, eens het summum van efficiëntie, wordt thans vooral als bron van verstarring gezien. De samenwerking tussen vakbonden en werkgevers roept meer dan vroeger ambivalente reacties op, omdat zij in de ogen van velen tot vertraging van noodzakelijke aanpassingen op de arbeidsmarkt en tot buitensluiting van een niet onaanzienlijke groep ‘outsiders’ zou leiden. Het geheel van instituties dat het gedrag van vragers en aanbieders aan regels bindt wordt bekritiseerd als oorzaak van werkloosheid en een rem op de flexibilisering van de arbeidsmarkt. In al deze kritiek klinkt de door wetenschappers en politici verdedigde opvatting door dat grote maatschappelijke veranderingen het - inmiddels tot traditioneel bestempelde - arbeidsbestel ondergraven en dat doorheen de vele grotere en kleinere aanpassingen in arbeidsorganisaties, arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt de contouren van een nieuw arbeidsbestel zichtbaar worden.

In dit slothoofdstuk houden wij ons met deze hedendaagse veranderingen in het arbeidsbestel bezig. Is er inderdaad een arbeidsbestel in aantocht, dat we bij gebrek aan een betere term voorlopig maar laatmodern zullen noemen?<sup>1</sup> Eerst gaan we in op de economische,

---

<sup>1</sup> Deze term is ontleend aan sociologen als Giddens en Beck, die betogen dat westerse samenlevingen een nieuwe fase in het moderniseringsproces hebben bereikt, die niet als een

sociaal-culturele en politieke veranderingen die het naoorlogse arbeidsbestel voor problemen plaatsen. Daarna bespreken we in afzonderlijke paragrafen veranderingen die in de afzonderlijke arena's van het arbeidsbestel aan de dag treden, waarbij we onder meer gebruik maken van wat daarover in eerdere hoofdstukken gezegd is. We zullen tot de conclusie komen dat er heel wat breukvlakken en spanningsvelden in het arbeidsbestel zichtbaar zijn, maar dat de richting waarin het geheel zich ontwikkelt lang niet altijd even duidelijk is.

## **1. Arbeidsbestel in crisis**

Een interessante verklaring voor zowel het succes van het moderne arbeidsbestel in de naoorlogse jaren als voor de crisis waarin het vanaf het begin van de jaren zeventig geleidelijk in terecht is gekomen, is te vinden bij een aantal institutionele economen die de term 'fordisme' gebruiken om het economisch systeem van de hoogontwikkelde westerse landen te typeren. Henry Ford kennen we inmiddels als een van de wegbereiders van de moderne organisatiemethoden en van de massaproductie (zie hoofdstukken 1 en 2). Hij was echter ook een van de eersten die het belang van een verhoging van het loon van de arbeiders inzag, als middel om de binding van arbeiders met de onderneming te versterken (en zo te compenseren voor het weinig aantrekkelijke karakter van het lopendebandwerk) en als middel om de koopkracht te vergroten. Zo legde hij een band tussen massaproductie en massaconsumptie. Massaproductie is alleen mogelijk als de werkende bevolking over voldoende inkomen beschikt om de geproduceerde goederen ook te kopen. Anders zou het al snel tot overproductie leiden.

De genoemde economen zien deze koppeling tussen massaproductie en massaconsumptie als hét essentiële kenmerk van het moderne industriële kapitalisme (Allen, 1992). De vraag rijst dan hoe op het macroniveau (het economisch systeem als geheel) deze verbinding tot stand wordt gebracht. Hier stuiten we op de rol van institutionele arrangementen die kenmerkend zijn voor het moderne arbeidsbestel, met name de regelmatige onderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers over arbeidsvoorwaarden. Dit is in de naoorlogse jaren een instrument gebleken om de loonontwikkeling te koppelen aan de productiviteitsstijgingen die het gevolg waren van de toepassing van de moderne productiemethoden. In ruil voor loonsverhoging werkten vakbonden mee aan de invoering en

---

radicale breuk met het verleden moet worden gezien, dus niet *postmodern* genoemd kan worden, maar zich wel onderscheidt door het ontstaan van nieuwe problemen en risico's en een nieuwe, reflexieve benadering ervan.

verfijning van de nieuwe organisatieprincipes. Zo konden productiviteitswinst en koopkracht gelijke tred houden.

De overheid speelt in dit verband eveneens een grote rol. Hier stuiten we op een ontwikkeling die nauw met de opkomst van het arbeidsbestel verbonden is: de opbouw van het sociale zekerheidsstelsel. Ook dat was een onderdeel van het naoorlogse sociale compromis tussen kapitaal en arbeid. Sociale zekerheid behoedt werknemers tegen inkomensverlies als zij tijdelijk of permanent buiten het arbeidsproces komen te staan. Het is dus individueel én macro-economisch gezien een middel om de koopkracht op peil te houden. Ook in een ander opzicht voerde de overheid een beleid om de koopkracht op peil te houden, namelijk door in tijden van conjuncturele tegenspoed via belastingverlaging of verhoging van overheidsuitgaven de economische vraag te stimuleren (het zogenaamde keynesiaans macro-economisch beleid).

De collectivisering van de arbeidsverhoudingen en de bescherming die de sociale zekerheid biedt tegen de wisselvalligheden van de arbeidsmarkt hebben dus in de naoorlogse jaren zowel sociaal als economisch een belangrijke stabiliserende functie vervuld. Waarom vertoont het op fordistische leest geschoeide arbeidsbestel dan toch sinds het begin van de jaren zeventig tekenen van slijtage? De eerder genoemde economen geven daarvoor twee belangrijke redenen (Allen, 1992, blz. 185-186). In de eerste plaats stuiten de methoden van massaproductie steeds duidelijker op hun grenzen, zowel in productietechnisch (het weinig flexibele karakter van de toegepaste techniek en organisatiemethoden) als in sociaal opzicht (toenemende weerstand tegen het getayloriseerde 'massawerk'). De meeropbrengst van deze wijze van produceren is sterk gedaald. In de tweede plaats nemen wereldwijd de concurrentie en de economische instabiliteit toe, zodat ook in de consumptieve sfeer de basis voor een gestage productiegroei begint te eroderen.

Deze gedachtegang wijst op het belang van veranderingen op de afzet- en de arbeidsmarkt als factoren die het naoorlogse arbeidsbestel ondergraven. Veranderingen op de afzetmarkten, zoals de toenemende internationalisering van deze markten en de daaruit voortvloeiende intensivering van de concurrentie, de verzadiging van de markt voor sommige producten, de verandering van consumentenvoorkeuren in de richting van meer kwaliteit en meer persoonlijke smaak dwingen ondernemingen om de kant op te gaan van een meer klant- en kwaliteitsgerichte productie. De tijd dat Henry Ford kon verkondigen dat hij iedere kleur auto kon leveren zolang het maar zwart was ligt inmiddels ver achter ons. Meer variatie in en snellere afwisseling van producten is het motto geworden, ook bij de productie van massaconsumptieartikelen. De tayloristische productorganisatie blijkt daarbij in toenemende mate een belemmering te zijn. Vandaar dat ondernemingen steeds meer aan het experimenteren

slaan met nieuwe, meer flexibele productiemethoden. Daarbij moeten de loonkosten, vanwege de concurrentie met lage lonen landen, wel scherp in de gaten worden gehouden, maar hoge lonen kunnen gecompenseerd worden door de grotere productiviteit die verbonden is met de inzet van goedgeschoolde werknemers.

Veranderingen op de arbeidsmarkt spelen daarbij echter ook een rol. We hebben eerder gezien dat tengevolge van de strikte scheiding tussen voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden, de vergaande opsplitsing van taken en de zover mogelijk doorgevoerde mechanisatie van het productieproces het uitvoerende werk in de massaproductie een sterk routinematig en monotoon karakter krijgt en nauwelijks enige eisen aan kennis en vakbekwaamheid van de betrokken werknemers stelt. Het is werk dat in eerste instantie bestemd is voor semi-geschoolde arbeiders. Deze waren op de arbeidsmarkt ook lang in grote aantallen te vinden. Die situatie begon echter in de jaren zestig van de vorige eeuw te veranderen. Oorzaak daarvan is het stijgende opleidingsniveau van de schoolverlaters en de daarmee samenhangende veranderingen in hun wensen en verwachtingen ten aanzien van arbeid (zie hoofdstuk 9). Beter opgeleide werknemers verwachten meer van hun werk dan alleen een redelijk loon. Dit gevoegd bij de groeiende populariteit van een nieuw arbeidsethos waarin de plicht tot arbeid geleidelijk plaats maakt voor het ideaal van zelfontplooiing in en door de arbeid leidde vanaf de jaren zestig tot problemen op de arbeidsmarkt in de vorm van moeilijkheden bij het aantrekken van industrieel productiepersoneel. Ook andere tekenen (zoals het ziekteverzuim en het verloop) wezen erop dat werknemers, daar waar ze meer keuzemogelijkheden krijgen, het semi-geschoolde werk in de industrie begonnen te vermijden. In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen, dat ook deze ontwikkeling voor sommige werkgevers aanleiding was om te gaan experimenteren met nieuwe organisatievormen.

Er dient nog een andere ontwikkeling genoemd te worden die vanaf het begin van de jaren zeventig zichtbaar wordt en sindsdien zijn stempel op de arbeidsmarkt drukt: de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. In hoofdstuk 5 is met behulp van cijfers aangegeven hoe snel en succesvol deze ontwikkeling in ons land verlopen is. Daarmee werd een andere peiler van het arbeidsbestel ondergraven: het kostwinnersmodel. Dat model is altijd nauw verbonden geweest met het patroon van een standaardarbeidsrelatie (de vaste, voltijdse aanstelling) en een standaardloopbaan (de baan voor het leven gekenmerkt door een geleidelijke progressie in arbeidsvoorwaarden en mogelijkheden om hogerop te komen). Trommel (1995) spreekt in dit verband van het fordistische loopbaanmodel, om aan te geven dat ook de loopbanen in het moderne arbeidsbestel door fordistische instituties (i.c. afspraken tussen werkgevers en vakbonden over beloningssystemen en pensioenregelingen en dergelijke)

gereguleerd worden. Door de massale toestroom van vrouwen naar de arbeidsmarkt wordt de druk groter om zulke instituties aan te passen ten einde meer ruimte te maken voor differentiatie in arbeidsrelaties en loopbaanpatronen.

Naast deze economische en sociaal-culturele veranderingen die via de afzetmarkt respectievelijk de arbeidsmarkt het arbeidsbestel binnendringen spelen ook sociaal-politieke veranderingen een rol, die met name invloed hebben op de institutionele omgeving van het arbeidsbestel. Wij denken hier in de eerste plaats aan de sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk gegroeide invloed van het neoliberale denken, een verschijnsel dat in vrijwel alle westerse landen zichtbaar is. Dit komt onder meer tot uiting in de herwaardering van de vrije markt, de keuze voor een meer terughoudende rol van de overheid en kritiek op de belangenvervlechting van de overheid, werkgevers en werknemersorganisaties in het sociaal-economisch beleid. Het neoliberale denken drukt (zoals in hoofdstuk 4 werd aangegeven) in toenemende mate zijn stempel op het arbeidsmarktbeleid: deregulering, het hanteren van financiële prikkels, een groot vertrouwen in scholing zijn daar de tekenen van.

De grootste invloed heeft het neoliberale denken op het terrein van de sociale zekerheid. Door het hoge niveau van de werkloosheid (al dan niet gemaskeerd als arbeidsongeschiktheid), de toenemende populariteit van vervroegde uittreding en door demografische factoren (veroudering van de bevolking) worstelen vrijwel alle westerse landen met de betaalbaarheid van hun socialezekerheidsstelsel. In ons land met zijn genereuze voorzieningen op het terrein van de arbeidsongeschiktheid en zijn buitengewoon onoverzichtelijke uitvoeringsorganisatie dreigde de sociale zekerheid zelfs compleet onbeheersbaar te worden (Visser en Hemerijck, 1997; Van der Veen, 1997). Dat heeft tot een ingrijpende reconstructie van de sociale zekerheid geleid, zowel wat betreft de uitkeringsrechten als met betrekking tot de uitvoering van de diverse regelingen.

Het is hier niet de plaats om uitgebreid op deze herziening in te gaan. Drie punten dienen echter benadrukt te worden. Ten eerste heeft deze ontwikkeling geleid tot een overheersende nadruk op het belang van arbeidsparticipatie. De arbeidsdeelname van vrouwen moet verder omhoog, terwijl de dalende lijn in de deelname van vijftigplussers moet worden omgebogen teneinde de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Daarmee worden echter ook hogere eisen aan de absorptiecapaciteit van de arbeidsmarkt gesteld. Ten tweede is in elk geval in ons land de invloed van werkgevers en vakbonden op de uitvoering van de sociale zekerheid aanmerkelijk verminderd. Op dit terrein lijkt dus sprake te zijn van een breuk met de lange traditie van corporatistische samenwerking van overheid en sociale partners. Het derde en laatste punt sluit hier nauw bij aan. Eerder is gezegd dat de opbouw van de sociale zekerheid

een belangrijk onderdeel was van het naoorlogse historische compromis dat de ‘fordistische’ koppeling van massaproductie en massaconsumptie mogelijk maakte. Ook de reconstructie van de sociale zekerheid knaagt dus aan de basis van het moderne arbeidsbestel, omdat het de institutionele inbedding van het arbeidsbestel aantast en bovendien het risico van een onevenwichtige koopkrachtontwikkeling in zich bergt.

Al deze ontwikkelingen tasten de fundamenteën van het naoorlogse arbeidsbestel aan en leiden samen tot de thans veelbesproken ‘crisis’ van het moderne arbeidsbestel. Ze zijn ook aanleiding tot gedragsaanpassingen van de actoren in de arbeidsorganisaties, de collectieve arbeidsverhoudingen en op de arbeidsmarkt. Binnen elke van deze arena’s zijn veranderingen zichtbaar. In welke richting bewegen deze veranderingsprocessen zich en zullen zij tot een nieuw type arbeidsbestel leiden? Dit is de vraag waarop wij in de rest van dit hoofdstuk een voorlopig antwoord zullen zoeken. Op het eerste gezicht vormen de huidige veranderingen een omslag in de lange termijn veranderingsprocessen die in hoofdstuk 1 besproken werden. Wat de *arbeidsorganisatie* betreft stellen we vast dat het tayloristische organisatiemodel, dat vroeger als het summum van efficiëntie werd beschouwd, thans door velen als log, bureaucratisch en inefficiënt bestempeld wordt. Er lijkt een ware zoektocht op gang gekomen naar nieuwe organisatieprincipes die beter passen bij de economische realiteit en technische mogelijkheden aan het einde van de 20ste eeuw. Sommige van die ideeën hebben betrekking op een andere manier van werken aan de voet van de organisatie, het creëren van nieuwe functie- en taakstructuren, waarbij uitgesplitste taken opnieuw samen worden gevoegd, uitvoerend werk wordt verrijkt met taken met een voorbereidend en/of controlerend karakter en de autonomie van functiebekleders wordt vergroot. Men spreekt in dit verband van ‘nieuwe productieconcepten’. Andere ideeën zijn gericht op het ‘ontbureaucratiseren’ van organisaties, bijvoorbeeld door afplatting van organisaties, het delegeren van bevoegdheden naar de werkvloer, het verzelfstandigen van afdelingen enzovoorts. En tenslotte wordt er veel aandacht besteed aan mogelijkheden om de inzet van personeel te ‘flexibiliseren’, bijvoorbeeld door mensen meer dan vroeger over functies te laten rouleren, meer gebruik te maken van deeltijdarbeid, tijdelijke contracten, uitzendarbeid en vergelijkbare maatregelen.

Wat de *arbeidsverhoudingen* betreft signaleren vele experts op dit terrein dat het proces van collectivisering en institutionalisering op zijn retour is. Ondernemers streven ernaar om regels en collectieve afspraken te versoepelen, zodat zij een grotere vrijheid verkrijgen om arbeidsvoorwaarden in overeenstemming te brengen met de eigen bedrijfssituatie en af te stemmen op wensen en prestaties van het eigen personeel. De discussie die thans overal gevoerd wordt over de flexibilisering van de arbeidstijden en het opnieuw invoeren van

elementen van prestatiebeloning spreekt in dit verband boekdelen. Bij de discussie over de herziening van de sociale zekerheid wordt nadrukkelijk de vraag betrokken in hoeverre de bestaande collectieve regelingen geheel of gedeeltelijk geïndividualiseerd en/of geprivatiseerd moeten worden. Bovendien staan in vrijwel alle westerse landen de vakbonden sterk onder druk: de organisatiegraad loopt terug, de invloed op het beleid neemt af. In welke mate de in het verleden gegroeide instituties zich aan de nieuwe omstandigheden kunnen aanpassen valt niet te voorzien, doch dat de hoogtijdagen van het collectief overleg en de collectieve regulering achter de rug zijn lijkt zeker.

Dat heeft uiteraard ook consequenties voor de *arbeidsmarkt*. Sinds de economische inzinking aan het einde van de jaren zeventig worden de geluiden sterker dat de arbeidsmarkt ten gevolge van een overmaat aan regels verstard zou zijn. Deregulering en flexibilisering zijn een hoeksteen geworden van het arbeidsmarktbeleid dat in de meeste westerse landen gevoerd wordt. Een 'fraai' voorbeeld hiervan is de discussie over het minimumloon: gezaghebbende nationale en internationale instanties betogen dat de huidige minimumloombepalingen het functioneren van de arbeidsmarkt belemmeren en dat het minimumloon zoniet afgeschaft dan toch wel flink verlaagd zou moeten worden. Dit wordt nog in de hand gewerkt door een andere ontwikkeling: het feit dat veel organisaties thans bezig zijn met pogingen hun 'dure' interne markten in te krimpen. De in het voorafgaande beschreven trend naar internalisering lijkt omgebogen te worden in de richting van externalisering. In de toekomst zullen minder werknemers kunnen profiteren van de (relatieve) bescherming en voordelen die interne markten kunnen bieden.

De genoemde ontwikkelingen zijn nauw met elkaar verbonden en lijken als we ze naar de toekomst doortrekken te convergeren in een nieuw arbeidsbestel, dat op essentiële punten afwijkt van het moderne arbeidsbestel. Centraal daarin staat een nieuw type organisatie, gekenmerkt door een platte, open en netwerkachtige structuur, waarin teamwerk, ondernemingszin en competentieontwikkeling gekoesterd worden en waarin hoge eisen gesteld worden aan de vaktechnische bekwaamheid en sociale en communicatieve vaardigheden van de 'nieuwe werknemer'. Daardoor vertoont de kwaliteit van het werk een stijgende lijn. De grenzen tussen organisatie en arbeidsmarkt zijn ten gevolge van flexibilisering van de arbeid vervaagd, zoals ook de grenzen tussen organisaties onderling ten gevolge van processen van uitbesteding en toelevering vervaagd zijn (Crook, Pakulski en Waters, 1992). Het centralistische element is grotendeels uit de arbeidsverhoudingen verdwenen. Bij arbeidsvoorwaardenvorming zijn steeds vaker actoren op bedrijfsniveau betrokken: het



management, de OR en individuele werknemers. Arbeidsvoorwaarden zijn een integraal onderdeel van het HRM-beleid van de organisatie.

Op de arbeidsmarkt is er geen sprake meer van een standaardloopbaan, doch van een grote differentiatie aan loopbaanpatronen, die het gevolg is van een grote variëteit in de keuzen van ondernemingen met betrekking tot de inzet van arbeid en van de verscheidenheid in de wijze waarop mannen en vrouwen hun loopbaan en hun leven willen inrichten. Werknemers veranderen in ‘werkondernemers’ (Van der Zee, 1997, p. 163) die steeds op zoek zijn naar werk dat nieuwe uitdagingen biedt en nieuwe mogelijkheden om hun arbeidsmarktwaarde te vergroten. Hun identiteit ontleen ze niet langer aan de organisatie waarvoor ze werken, maar aan hun vakbekwaamheid en professionele status. Werkzekerheid berust niet langer op de (schijn)zekerheid van een baan voor het leven, maar op het bezit van kwalificaties waarmee men een hele reeks functies binnen verschillende organisaties kan bekleden. Collectieve regelingen vormen niet meer dan een vangnet, door middel van vrijwillige verzekering kan men zich desgewenst tegen extra risico’s indekken.

Dit is dus het beeld van een pluriform arbeidsbestel, gekenmerkt door flexibiliteit en verandering; een arbeidsbestel dat goed past bij een dynamisch en voortdurend innoverend bedrijfsleven en bij een goed opgeleide, mondige en geïndividualiseerde beroepsbevolking. Het is ook een open arbeidsbestel waarin eenieders capaciteiten volledig tot hun recht kunnen komen. Is dit het beeld van het arbeidsbestel van de toekomst? Wij zullen het bestaan van tendenties in deze richting niet ontkennen. Maar het is riskant deze zonder meer in de toekomst te projecteren. Wij zouden daarmee voorbijgaan aan het feit dat de veranderingen in arbeidsorganisatie, arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt die hierboven geschetst zijn ook op weerstanden stuiten, spanningen oproepen en minder fraaie neveneffecten met zich mee brengen. Die vormen op hun beurt weer aanleiding voor pogingen van sommige actoren om de ontwikkelingen bij te sturen c.q. in een andere richting om te buigen. Om deze stelling te illustreren zullen wij in de volgende paragrafen verder op deze veranderingen ingaan. Daarbij richten we ons speciaal op de tegenstrijdigheden en spanningen die daarbij zichtbaar worden.

## **2. Dilemma’s van organisatievernieuwing**

Organisatievernieuwing wordt vaak gezien als een rechtlijnig verlopend proces, als een soms abrupte, soms meer geleidelijk verlopende transformatie van een traditioneel naar een nieuw type organisatie. Een sprekend voorbeeld van deze opvatting is te vinden in een bekende studie van Bolwijn en Kumpe (1991) waarin zij de ontwikkelingsgang schetsen die grote

ondernemingen, gedwongen door veranderingen in de concurrentieverhoudingen en op de afzetmarkten, thans doormaken. Zij onderscheiden daarbij vier stadia. De *efficiënte firma* (lees: de tayloristische organisatie) vormt het beginpunt. Wanneer kwaliteitseisen op de afzetmarkt belangrijker worden ontstaat de *kwaliteitsfirma* waarin meer communicatie en samenwerking een betere kwaliteit moeten waarborgen. Als vervolgens ook keuzemogelijkheden en levertijd voor afnemers belangrijk worden evolueert de kwaliteitsfirma tot de *flexibele firma*, waarin versoepeling en vereenvoudiging van de organisatiestructuur centraal staan. Deze ontwikkeling leidt tenslotte tot een toenemende nadruk op innovativiteit als middel om zich met succes van de concurrenten te kunnen onderscheiden. Het voorlopige eindpunt van de geschetste evolutie is volgens Bolwijn en Kumpe dus de *innovatieve firma* die zich voortdurend kan vernieuwen als gevolg van een platte structuur en een op openheid en participatie gerichte organisatiecultuur (Bolwijn en Kumpe, 1991, p. 85 e.v.). In de recente managementliteratuur is een grote aandacht voor dit type organisatie zichtbaar, dat ook vaak de lerende organisatie wordt genoemd, omdat innovatievermogen rechtstreeks wordt verbonden met het vermogen van organisaties om door collectieve leerprocessen een voorsprong op de concurrentie te verwerven en vast te houden.

Hoe overzichtelijk en aansprekend dit schema ook is, ons lijkt zo'n evolutionistisch model geen goed uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag hoe organisatievernieuwing in de praktijk verloopt. Wij gaan ervan uit dat onder het label organisatievernieuwing een grote verscheidenheid aan organisatieveranderingen schuilgaat. Verschillende organisaties experimenteren elk op hun eigen manier met nieuwe organisatieprincipes om oplossingen te vinden voor problemen waarmee zij in hun eigen omgeving worden geconfronteerd. In dit opzicht is er eerder sprake van een toenemende differentiatie dan van een evolutionistische logica in de richting van één organisatietype. Het is waarschijnlijk dat sommige oplossingen op den duur succesvoller zullen blijken dan andere, maar dat zal niet alleen afhankelijk zijn van veranderingen op de afzetmarkten, maar ook van de reacties van werknemers op vernieuwingsprojecten, veranderingen in de institutionele omgeving en *last-but-not least* het organisatorisch vernuft van het management (zie ook Vos en Buitelaar, 1996, p. 42-45).

Om greep te krijgen op deze grote verscheidenheid maken wij een onderscheid tussen drie invalshoeken die zich in de praktijk van organisatievernieuwing blijken voor te doen en die wij aanduiden met de termen ontbureaucratisering, herstructurering van het arbeidsproces en flexibilisering van de personeelsinzet. De eerste invalshoek heeft betrekking op de geleding van de organisatie in verticale niveau's en afdelingen, de organisatiestructuur dus. De tweede

vestigt de aandacht op de ‘onderbouw’ van de organisatie, het primaire proces en de wijze waarop dit is ingericht. Bij de laatste invalshoek gaat het om de arbeidsrelatie, de gezagsverhoudingen tussen werkgever en werknemer en de contractuele en andere afspraken die daarmee verbonden zijn. Deze drie invalshoeken zijn in theorie en praktijk natuurlijk met elkaar verbonden, maar het is nuttig ze apart te bekijken, al was het alleen maar omdat concrete vernieuwingsprojecten vaak één van de drie aspecten als aangrijpingspunt nemen.

## 2.1 Ontbureaucratisering

Laten we beginnen met ontbureaucratisering. Het spreekt vanzelf dat deze invalshoek met name van belang is bij de grote, op bureaucratische leest geschoeide ondernemingen die in het tijdperk van de massaproductie een dominerende rol speelden. Het speelt echter ook in toenemende mate in de grote bestuurlijke en dienstverlenende organisaties in de collectieve sector. Vernieuwing is hier in eerste instantie gericht op de vereenvoudiging en versoepeling van de topzware organisatiestructuur. Dat gebeurt bijvoorbeeld door middel van afplatting en ontstaffing. Het eerste slaat op het weghalen van een of meer hiërarchische lagen uit de organisatie (het inkorten van de lijnstructuur dus). Het tweede heeft betrekking op het weghalen van taken uit aparte stafafdelingen en de integratie daarvan in de lijn. Ook de uitbesteding van ondersteunende taken aan gespecialiseerde bedrijven past in dit beeld. Een andere variant van ontbureaucratisering richt zich op de interne verzelfstandiging van afdelingen tot ‘*business units*’ met een grote operationele vrijheid en een eigen financiële verantwoordelijkheid, vaak met de bedoeling de organisatie als geheel meer slagvaardig en klantgericht te maken. Door de invoering van dit ‘*unit management*’ (zoals het vaak genoemd wordt) verzakelijken ook de relaties tussen afdelingen binnen de organisatie: zo gaan zij elkaar prijzen berekenen voor de goederen en diensten die zij elkaar leveren en mogen soms ook interne afnemers of toeleveranciers vervangen door externe (afschaffen van ‘gedwongen winkelnring’). Dat dient om de ‘interne marktwerking’ binnen de organisatie te vergroten.

Deze verschillende vormen van ontbureaucratisering mogen zich in een toenemende populariteit verheugen. Toch brengen zij vanuit het gezichtspunt van het management ook problemen met zich mee. Een groep die bij dit soort veranderingen snel in de knel komt is het middenmanagement dat ofwel voor een deel overbodig wordt of in elk geval de carrièreperspectieven ziet verminderen. Van die kant zijn dus weerstanden te verwachten. Tegelijkertijd is deze groep wel onmisbaar bij het doorvoeren van allerlei veranderingen op de werkvloer. Zo wordt al meteen een bron van spanning zichtbaar (Stoker en De Korte, 2000).

Maar ook het topmanagement ziet zich vaak voor een dilemma geplaatst. Maatregelen als de verzelfstandiging van organisatorische eenheden en de verzwakking van de traditionele bureaucratische vormen van sturing kunnen middelpuntvliedende krachten in de organisatie oproepen. Het aanmoedigen van interne marktwerking en concurrentie kan ten koste gaan van de synergie tussen verschillende organisatieonderdelen. Het management moet dus op zoek gaan naar methoden om de samenhang van de organisatie te garanderen.

Op verschillende manieren wordt geprobeerd dit bestuurbaarheidsprobleem op te lossen. Besturen op afstand, door te sturen op resultaat (output) in plaats van door gedetailleerde voorschriften, is een van die methoden. Het bevorderen van horizontale in plaats van verticale afstemming tussen onderdelen (denk aan ad hoc overleg, projectgroepen en dergelijke) is een andere methode. Ook langs andere wegen wordt de samenhang binnen de organisatie versterkt. Logistieke planning speelt thans in veel organisaties een grote rol. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat door het systematische uitbesteden van delen van de productie of van ondersteunende werkzaamheden een organisatie meer dan vroeger afhankelijk is van de prestaties van andere organisaties. Ook de wens om de voorraden van grondstoffen, halffabrikaten en hulpmaterialen zo klein mogelijk te houden versterkt het belang van logistiek management. Dat leidt niet alleen tot een scherpe planning van toelevertijden, maar ook tot een zeer zorgvuldige afstemming van werkzaamheden tussen verschillende afdelingen binnen de organisatie. Vos en Buitelaar spreken in dit verband van de “verlenging van de lopende band” (Vos en Buitelaar, 1996, p. 30). Ook de introductie van systemen voor integrale kwaliteitszorg (een rechtstreeks gevolg van het toenemende belang van productkwaliteit) blijkt vaak de aanleiding te zijn voor nauwgezette centrale planning en controle.

Ontbureaucratisering wordt vaak geassocieerd met decentralisatie en zo verbonden met een ontwikkeling in de richting van meer open verhoudingen en grotere betrokkenheid van werknemers. Uit het bovenstaande kan echter de conclusie worden getrokken dat ontbureaucratisering juist heel goed kan samengaan met centralisatie. De grotere operationele speelruimte van afdelingen kan goed worden gecombineerd met centrale planning binnen de organisatie als geheel. Afplatting van de organisatie betekent het inkorten van de lijnstructuur en versterkt zo het overzicht over en de greep van het topmanagement op het organisatiegebeuren. Dat ontdoet het bovengenoemde dilemma van zijn scherpste. Maar het levert tegelijkertijd een flinke correctie op een al te optimistische kijk op de vraag in hoeverre ontbureaucratisering tot meer open en flexibele organisatieverhoudingen leidt.

## **2.2 Herstructurering van het arbeidsproces**

Doel van ontbureaucratisering als vorm van organisatievernieuwing is doorgaans om de topzware organisatiestructuur zo te veranderen dat het zwaartepunt van de organisatie sterker op de operationele kern komt te liggen. Dat is bijvoorbeeld de filosofie die ten grondslag ligt aan een van de meest bekende nieuwe organisatieconcepten, het uit Japan afkomstige model van ‘*lean production*’ (zie hoofdstuk 2). De vraag rijst dan wat organisatievernieuwing betekent voor de wijze waarop het werk in de operationele kern is georganiseerd. In deze subparagraaf gaan wij daar nader op in.

Al vanaf de eerste experimenten met ‘werkstructurering’ in de jaren zestig (in ons land onder andere bij Philips, zie hoofdstuk 2) blijken drie aspecten bij de herstructurering van het werk in de operationele kern centraal te staan:

- herintegratie van taken, dat wil zeggen het terugdringen van de onder het tayloristische regime ver doorgevoerde verticale en horizontale arbeidsdeling;
- het vergroten van de autonomie van werknemers, dat wil zeggen het verruimen van de mogelijkheden om zelf over bepaalde aspecten van het werk en de werksituatie beslissingen te nemen;
- het samenwerken met collega’s in zelfstandig opererende teams.

Deze drie elementen zijn in de afgelopen jaren uitgewerkt in *nieuwe productieconcepten*, die de pretentie hebben een alternatief te bieden voor de traditionele, op tayloristische leest geschoeide organisatie van het arbeidsproces. In ons land heeft de sociotechniek daarvan de meeste bekendheid gekregen. In deze benadering (die uitgebreid besproken wordt in hoofdstuk 3; zie ook Van Ruysseveldt, e.a., 1998), wordt een consequent doorgevoerde groepsgewijze productieorganisatie gepropageerd. Daarbij wordt niet langer de individuele werknemer, maar de groep werknemers die samen een team vormen, als de basiseenheid van de productie gezien. Semi-autonome taakgroepen staan in dit productieconcept centraal. Door uitvoerende taken te combineren met voorbereidende en controlerende taken ontstaan brede, volwaardige functies. Werknemers beschikken individueel en als groep over een grote mate van autonomie. Dit alles heeft, zo stellen de sociotechnici, niet alleen positieve gevolgen voor de kwaliteit van de organisatie, maar ook voor de kwaliteit van de arbeid.

Het werken in teams lijkt in de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen te hebben, hetgeen tot de conclusie zou kunnen leiden dat juist dit element van organisatievernieuwing een succes is. Toch moeten we ons hierop niet verkijken. Veel van wat in de organisatiepraktijk teams of taakgroepen wordt genoemd voldoet maar ten dele aan de kenmerken van semi-autonome taakgroepen. Vaak gaat het om een groep waarbinnen slechts sprake is van

taakverbreding, taakroulatie en werkoverleg. Bij een ‘echte’ taakgroep komt echter meer kijken: er dient sprake te zijn van taakverrijking doordat regeltaken die te maken hebben met kwaliteit, logistiek en onderhoud in het werk van de groepsleden worden geïntegreerd. En bovendien dient de groep ook echt als team te functioneren, dat wil zeggen dat er sprake is van groepsverantwoordelijkheid en groepsbeslissingen (bijvoorbeeld ten aanzien van de onderlinge taakverdeling) (zie De Leede en Stoker, 1996). Als het begrip zo gepreciseerd wordt, blijken taakgroepen een heel wat minder wijdverbreid verschijnsel te zijn, zoals Huijgen e.a. (2000) voor een groot aantal Europese landen, waaronder Nederland, hebben aangetoond (zie ook kader 10.1).

#### Kader 10.1: de verspreiding van productieconcepten in Nederland

Illustratief voor de nog beperkte verspreiding van nieuwe productieconcepten in ons land zijn de resultaten van een onderzoek dat in 2000 verricht is. (Steijn, 2001). In dit onderzoek worden op basis van de mate waarin werknemers afzonderlijk of als groep zelfstandig beslissingen kunnen nemen 4 productieconcepten onderscheiden. Daartoe behoort uiteraard het tayloristische productieconcept dat, zoals bekend, gekenmerkt is door een grote mate van arbeidsdeling en een geringe mate van autonomie. Daartegenover staat het professionele productieconcept dat gekenmerkt wordt door een grote mate van zelfstandigheid en vakmanschap voor de betrokken werknemers. Daarnaast onderscheidt Steijn twee concepten die gebaseerd zijn op teamwerk: het sociotechnische productieconcept, waarin het ‘zuivere’ teamwerk centraal staat (het team heeft de bevoegdheid om veel beslissingen zelfstandig te nemen) en wat hij het teamgerichte concept noemt, waarbij werknemers wel in teamverband werken, maar als team weinig beslissingsbevoegdheden hebben.

Uit het onderzoek blijkt dat 25% van de werknemers onder tayloristische verhoudingen werkt, terwijl 29% een werksituatie heeft met een grote mate van professionele autonomie. De rest (45%) werkt dus overwegend in teamverband, maar slechts bij een kwart daarvan (12% van het totaal) corresponderen deze teams met de semi-autonome taakgroepen die kenmerkend zijn voor het sociotechnische concept. De conclusie is dat het traditionele tayloristische model niet langer dominant is, maar dat het ‘alternatieve’ sociotechnische concept zich nog niet erg verbreid heeft. Teamwerk is populair (met name in sectoren als de zorg en het onderwijs, veel minder in de industrie en de bouw), maar kennelijk gaan de werkgevers heel terughoudend om met het delegeren van beslissingsbevoegdheden aan teams.

Hoewel er dus alom positieve gevolgen verwacht worden van het herontwerpen van de werksituatie volgens de genoemde principes, blijken zij maar in beperkte mate in de praktijk te worden gebracht. Eerder lijken nieuwe en oude elementen op diverse manieren gecombineerd te worden. Dat klinkt nogal paradoxaal. Wellicht kan dat verklaard worden wanneer we ons

realiseren dat het gebruik van ontwerpprincipes als die welke door de sociotechniek worden gepropageerd, opnieuw tot een dilemma voor het management leidt. Een van de centrale ideeën van het nieuwe organisatiedenken is de stelling dat, wil men beter gebruik kunnen maken van kennis, ervaring en capaciteiten van het menselijk kapitaal waarover de organisatie beschikt, werknemers meer autonomie zullen moeten krijgen. Dat brengt echter vanuit het gezichtspunt van het management ook problemen met zich mee. Welke garantie is er dat de met meer regelmogelijkheden toegeruste werknemers ook datgene doen wat de organisatie van hen verwacht? Hier manifesteert zich dus een spanning tussen het toekennen van autonomie en het streven naar beheersing van het werknemersgedrag (zie voor een uitgebreidere bespreking van beheersingsproblemen hoofdstuk 6). De zoektocht naar nieuwe organisatieprincipes brengt daarom ook een zoektocht naar nieuwe beheersingsmethoden met zich mee. Aan de ene kant kunnen die in de beloningssfeer worden gezocht - vandaar de hernieuwde belangstelling voor prestatie-afhankelijke beloningssystemen. Aan de andere kant kan men proberen het norm- en saamhorigheidsbesef van werknemers te beïnvloeden - vandaar de groeiende aandacht voor de organisatiecultuur.

Ook de interesse voor teams kan vanuit dit perspectief worden bekeken. Binnen teams is altijd een element van sociale controle werkzaam. Als het management erin slaagt de taakgroep te mobiliseren voor de doelen van de organisatie dan verlicht dit het beheersingsprobleem aanmerkelijk. Dat is precies wat er in het Japanse organisatie-model gebeurt, waarbij het management uiteraard kan terugvallen op diepgewortelde waarden en normen in de Japanse samenleving. Het resultaat van de combinatie van oude en nieuwe elementen is een hoge mate van beheersing van het arbeidsgedrag. Geen wonder dat dit voor managers een aantrekkelijk model is.

Ook bij dit aspect van organisatievernieuwing stuiten we dus op tegenstrijdigheden en komen we tot de conclusie dat nieuwe organisatieprincipes heel goed gecombineerd blijken te kunnen worden met niet zo nieuwe organisatiepraktijken. Tot besluit wijzen we erop dat de hier besproken veranderingen vanuit het oogpunt van de betrokken werknemers niet alleen maar positieve kanten hebben. De belofte van de radicale organisatievernieuwers zoals de sociotechnici is dat over de hele linie de kwaliteit van de arbeid erop vooruit zal gaan. In de praktijk zien we echter dikwijls ook tekenen van meer werkdruk en verzakelijking van de relaties, terwijl er verder soms sprake is van werknemers die niet mee kunnen komen en in teams aan de rand terecht komen. En daar waar gewerkt wordt met een mix van oude en nieuwe elementen (zoals in het toyotisme) bestaat natuurlijk altijd het risico dat de negatieve

gevolgen van het een (uitgeholde taken) en het ander (sterke sociale controle) samenkomen en de leefbaarheid van de organisatie sterk aantasten.

### **2.3 Flexibilisering van de personeelsinzet**

In hoofdstuk 4 is de flexibilisering van de arbeid uitgebreid ter sprake geweest. Daarbij werd onder meer een onderscheid gemaakt tussen functionele en numerieke flexibilisering. Beide hebben betrekking op de mogelijkheden waarover de organisatie beschikt om de personeelsinzet aan te passen aan veranderingen in de productie. Bij functionele flexibilisering gaat het om aanpassingen aan taken en functies die bijvoorbeeld het gevolg zijn van de toepassing van nieuwe productietechnieken of organisatiemethoden. Scholing en leren op de werkplek spelen daarbij een belangrijke rol. Numerieke flexibilisering is gericht op het afstemmen van de personeelsbezetting op de fluctuaties in de omvang van de productie, bijvoorbeeld door flexibele werktijden, het gebruik van deeltijdbanen of de aanstelling van tijdelijk personeel.

Beide vormen van flexibilisering kunnen in verband worden gebracht met organisatievernieuwing. Functionele flexibilisering is vaak nauw verbonden met de herstructurering van het arbeidsproces die in de vorige subparagraaf besproken is. Veranderingen als taakverrijking en de introductie van meer of minder autonome taakgroepen gaan doorgaans gepaard met pogingen om de betrokken werknemers multi-inzetbaar te maken, zodat ze niet alleen meer taken beheersen dan vroeger, maar ook makkelijker elkaars werkzaamheden kunnen overnemen of nieuwe functies kunnen gaan vervullen. Het vergroten van de multi-inzetbaarheid van personeel is de afgelopen jaren een vast element van het personeelsbeleid geworden. Ruim 2/3 van de Nederlandse organisaties maakt gebruik van een of andere vorm van functionele flexibilisering. Numerieke flexibilisering heeft betrekking op een andere kant van organisatievernieuwing. Hier is de vraag aan de orde in hoeverre organisatievernieuwing leidt tot het verdwijnen van wat we eerder de standaardarbeidsrelatie genoemd hebben (de vaste, voltijdse baan gekenmerkt door regelmatige werktijden). Het veelvuldig gebruik van grotere en kleinere deeltijdbanen, flexibele werktijden, oproep- en uitzendkrachten enzovoort is een belangrijke stap in die richting. Ook deze variant van flexibilisering is in opmars, zoals blijkt uit de groei van de zgn. flexibele arbeidsrelaties (zie hoofdstuk 4), de sterke toename van deeltijdwerk en de wat gematigder groei van onregelmatige werktijden (Oeij, Miedema en Goudswaard, 2001, p. 28 e.v.).



Volgens verschillende auteurs past functionele flexibilisering het best in de evolutie van bedrijven in de richting van innovatieve organisaties omdat het tot een kwalitatief betere benutting van de capaciteiten van werknemers leidt, terwijl het bij numerieke flexibilisering alleen om de zorgvuldig gedoseerde kwantitatieve inzet van mensen te doen is. Uit onderzoek blijkt echter dat deze twee varianten vaak samen door bedrijven gebruikt worden (zie Goudswaard 2004), zij het voor verschillende groepen werknemers. Dat leidt tot het vermoeden dat juist de combinatie van deze twee varianten kenmerkend is voor de personeelsinzet van flexibiliserende organisaties. Deze gedachte is verder uitgewerkt door Atkinson, die verschillende vormen van flexibilisering bijeengebracht heeft in een ideaaltypische voorstelling van de flexibele onderneming (Atkinson, 1988, p. 95 e.v.).

De flexibele onderneming bestaat volgens Atkinson uit een kerngroep van vast personeel omringd door perifere categorieën werknemers, waarvan sommige wel en andere niet in dienst zijn van de onderneming. In de kern van de onderneming is sprake van functionele flexibiliteit: hier bevinden zich de werknemers met een vast dienstverband die multi-inzetbaar zijn en de kerntaken van de organisatie verrichten. In de ring daarom heen is door middel van numerieke flexibilisering een meer of minder grote categorie werknemers gecreëerd die wel in dienst zijn van de onderneming doch niet langer op basis van een vaste aanstelling en dus als vervangbaar kunnen worden beschouwd. En in de buitenste ring tenslotte bevinden zich de ‘contractanten’: uitzendkrachten, freelancers en dergelijke, aan wie de onderneming een deel van het werk uitbesteedt zonder met hen een dienstverband (arbeidsrelatie) aan te gaan.

Bewegen arbeidsorganisaties zich inderdaad in toenemende mate in deze richting? Ook voor dit model geldt dat het berust op het doortrekken van bepaalde tendenties naar de toekomst en dat de voorbeelden van organisaties die consequent volgens deze aanpak opereren betrekkelijk schaars zijn. Daarbij vestigt het wel de aandacht op een belangrijk probleem, namelijk dat organisatievernieuwing via de weg van flexibilisering kan uitlopen op een tweedeling in het personeelsbestand van organisaties. Er is een groep werknemers die organisatievernieuwing van zijn goede kant leert kennen, die profiteert van de verbetering van de kwaliteit van de arbeid en van de nieuwe scholingsmogelijkheden zonder dat de werkzekerheid in het gedrang komt. En er zijn werknemers voor wie organisatievernieuwing zich in eerste instantie manifesteert in de vorm van een beperkte werkzekerheid en voor wie het perspectief op aantrekkelijk en uitdagend werk en scholingskansen veel minder rooskleurig is. Natuurlijk moeten we de term tweedeling niet te gemakkelijk in de mond nemen. Of het zover komt is onder meer afhankelijk van de omvang van de randgroepen en de doorstroming tussen periferie en kern. We weten dat in Nederland een groot deel van de personen die op een

gegeven moment een tijdelijke aanstelling bezitten in de loop van een à twee jaar erin slaagt een vaste aanstelling te bemachtigen. Dat gegeven wijst op heel wat doorstroming. Maar dat hier een schaduwkant van organisatievernieuwing zichtbaar wordt, die nu reeds een bron van problemen vormt lijkt ons nauwelijks te ontkennen.

Ook in andere opzichten brengt flexibilisering problemen en tegenstrijdigheden met zich mee. Puur organisatorisch gezien heeft (numerieke) flexibilisering niet alleen maar voordelen, doch leidt het ook tot bepaalde kosten. Zo zijn er transactiekosten aan verbonden: als organisaties veel numerieke flexibilisering kennen, dan zullen ze ook relatief veel tijd en geld kwijt zijn, bijvoorbeeld om steeds weer opnieuw tijdelijk personeel aan te trekken en in te werken of om regelmatig nieuwe roosters te maken. En er is sprake van coördinatiekosten: het management van een groep mensen met veel deeltijdse en tijdelijke arbeidsrelaties is een complexe en tijdrovende zaak. Zoals zoveel processen in organisaties lijkt ook flexibilisering onderworpen aan de wet van de afnemende meeropbrengst: wanneer een kritische grens gepasseerd wordt, wordt de kosten-baten verhouding ongunstiger. Zoals in hoofdstuk 6 is betoogd is dat een van de redenen voor de werkgever om uiteindelijk in de meeste gevallen voor een vaste arbeidsrelatie te kiezen

Zulke kosten-baten overwegingen maken het voor de werkgever ook niet erg aantrekkelijk om te investeren in het personeel dat zich in de periferie van de organisatie bevindt. Toch wordt van veel kanten betoogd, dat organisaties die uit zijn op vernieuwing meer moeten investeren in opleiding en scholing van hun personeel. Hier stuiten we alweer op een tegenstrijdigheid: de spanning tussen de noodzaak voor organisaties om te investeren in menselijk kapitaal en hun streven naar flexibilisering van arbeidsrelaties. In het algemeen heeft het voor de werkgever weinig zin om geld te besteden aan de opleiding van werknemers die slechts een tijdelijke band met de organisatie hebben. En het heeft nog minder zin als daardoor de mobiliteitsmogelijkheden van werknemers vergroot worden, zodat de baten van de opleidingsinvestering uiteindelijk aan een andere werkgever ten goede komen. De oplossing van dit dilemma is logischerwijs om scholing te beperken tot de vaste kern van het personeel en inhoudelijk te richten op functie- en bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden (die elders op de arbeidsmarkt van weinig nut zijn). Dat zou echter op den duur juist tot onderinvestering in menselijk kapitaal kunnen leiden. Hier doet zich dus een paradoxale situatie voor: het streven naar flexibilisering van arbeidsrelaties kan ten koste gaan van de evenzeer gewenste organisatievernieuwing.

Tenslotte wijzen we nog op een ander dilemma dat nauw met de flexibilisering van de personeelsinzet samenhangt. Flexibilisering kan worden gezien als een belangrijk element in de

verzakelijking van de relaties tussen werkgever en werknemers. Veel werkgevers streven naar een meer zakelijke verhouding met hun personeel, waarbij werknemer meer dan voorheen op hun prestaties worden 'afgerekend' en minder dan vroeger aanspraak mogen maken op promotie of zelfs op een vaste aanstelling. Aan de andere kant worden ook steeds hogere eisen aan de betrokkenheid van de werknemers gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot hun inzet bij het doorvoeren van veranderingen en reorganisaties, de acceptatie van een vaak aanzienlijke werkdruk of hun bereidheid tot min of meer permanente scholing. Hier wordt een psychologisch spanningsveld zichtbaar waarbinnen organisatievernieuwing zich beweegt: de spanning tussen verzakelijking en betrokkenheid. En opnieuw blijkt dat flexibilisering een bron van problemen kan vormen die succesvolle organisatievernieuwing in de weg staat. Zolang enigerlei vorm van werkzekerheid hoog op het verlanglijstje van de meeste werknemers blijft staan, zal het moeilijk zijn om flexibilisering van arbeidsrelaties en het streven naar een grotere betrokkenheid van het personeel te combineren.

## 2.4 Besluit

Het vertrekpunt van deze paragraaf was de stelling dat in de praktijk van organisatievernieuwing de verscheidenheid van ontwikkelingen groot is en dat daarbij maar moeilijk een algemeen geldende ontwikkelingsrichting te bespeuren valt. Die stelling is in het voorafgaande geïllustreerd aan de hand van drie invalshoeken die bij pogingen tot organisatievernieuwing centraal staan: ontbureaucratisering, herstructurering van het arbeidsproces en flexibilisering van de personeelsinzet. Op grond daarvan kunnen we deze paragraaf besluiten met drie conclusies.

Ten eerste is er maar zelden sprake van een integrale doorvoering van nieuwe organisatieprincipes. Meestal gaat het om een selectieve en partiële toepassing ervan. Sommige principes, zoals afplatting, de introductie van teamwerk (niet noodzakelijk semi-autonome taakgroepen!) en sommige vormen van numerieke flexibilisering (zoals het gebruik van uitzendkrachten) zijn aanzienlijk populairder dan andere, zoals een ingrijpende herstructurering van de operationele kern (zie ook Vos en Buitelaar, 1996, p. 138-139). Bovendien blijft de toepassing vaak beperkt tot sommige onderdelen van de organisatie en sommige categorieën personeel. Hoewel organisaties veelvuldig experimenteren met aspecten van organisatievernieuwing is *integrale* organisatievernieuwing veel minder in trek (zie ook Dhondt en Kwakkelstein, 2004, p. 61e.v.). Een van de gevolgen is dat we allerlei mengvormen van nieuwe en oude organisatievormen zien ontstaan, die kennelijk levensvatbaar zijn.

Ten tweede zijn we herhaaldelijk dilemma's tegengekomen waarmee organisaties die bezig zijn om zichzelf te vernieuwen worden geconfronteerd. Belangrijke dilemma's zijn de vraag hoe ontbureaucratisering gecombineerd kan worden met centrale sturing, het dilemma tussen autonomievergroting en beheersing van het arbeidsgedrag en de spanning tussen verzakelijking van de werkgever-werknemer relaties en de hogere eisen die aan de betrokkenheid van het personeel gesteld worden. Hoe deze dilemma's worden opgelost is van veel factoren afhankelijk. Dat is een belangrijke bron van verscheidenheid.

Tenslotte hebben we geconstateerd dat organisatievernieuwing vanuit het gezichtspunt van de betrokken werknemers ook schaduwkanten heeft. Dat blijkt met name wanneer we ons realiseren dat flexibilisering vaak een prominent bestanddeel van organisatievernieuwing is en dat flexibilisering gepaard gaat met tendenties in de richting van een tweedeling van het personeelsbestand. Dat betekent dat een meer of minder groot deel van het personeel maar weinig van de voordelen van organisatievernieuwing zal profiteren. Maar ook veranderingen in de operationele kern blijken regelmatig minder prettige nevenverschijnselen met zich mee te brengen, zoals intensivering van het werk, vergroting van de werkdruk en zelfs emotionele uitputting (Dhondt en Kwakkelstein, 2004, p. 66; Goudswaard, 2004, p. 176).

### **3. Veranderingen in de arbeidsverhoudingen: gecoördineerde decentralisering?**

Zoals hiervoor is betoogd vormt voor institutionele economen (zie Allen, 1992) de koppeling tussen massaproductie en massaconsumptie hét essentiële kenmerk van het moderne industriële kapitalisme. Maar die koppeling is sinds de jaren zeventig sterk onder druk komen te staan. De spanningsvolle ontwikkelingen in arbeidsorganisaties en de economische, politieke en culturele achtergronden daarvan zijn in paragraaf 2 uitgebreid aan de orde geweest. In de koppeling tussen massaproductie en massaconsumptie spelen ook de collectieve arbeidsverhoudingen, en in het bijzonder die instituties op het vlak van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming die een samenhang tot stand brengen in de ontwikkeling van productiviteit, lonen en koopkracht (zoals de cao, avv en minimumlonen), een cruciale rol. De tijd is nu gekomen om de ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia in het stelsel van arbeidsverhoudingen hebben voltrokken, nader onder de loep te nemen. In welke mate heeft zich als gevolg van de crisis in het moderne arbeidsbestel een ommekeer voorgedaan in het proces van collectivisering en institutionalisering van de arbeidsverhoudingen? En op welke wijze zijn de actoren in het stelsel van arbeidsverhoudingen met de spanningsvolle ontwikkelingen in het moderne arbeidsbestel omgegaan?

Zoals we in hoofdstuk 1 stelden kenmerkt het moderne arbeidsbestel zich op het vlak van de arbeidsverhoudingen door processen van collectivisering en institutionalisering. In de loop van de 20ste eeuw organiseren werknemers zich geleidelijk aan in moderne, hecht georganiseerde en professioneel ondersteunde industrie- of bedrijfstakbonden, teneinde een tegengewicht te kunnen bieden aan het feitelijke machtsoverwicht van de werkgever in de individuele arbeidsrelatie. Die vakbonden slaagden er in toenemende mate in werkgevers aan de onderhandelingsstafel te dwingen. Ook werkgevers verenigden zich in werkgeversorganisaties. En geleidelijk ondervonden zij dat het voordelen kan hebben om zaken te doen met bonden die bereid zijn de managementprerogatieven binnen de arbeidsorganisatie te respecteren in ruil voor invloed op de arbeidsvoorwaarden en die in staat zijn hun leden te disciplineren. De verhoudingen tussen werkgevers en werknemers en hun organisaties kregen steeds meer een geïnstitutionaliseerd karakter: hun onderlinge relaties komen steeds meer in vaste banen terecht en worden geregeld door afspraken over de wijze waarop het overleg over de arbeidsvoorwaarden gevoerd moet worden. Dit proces wordt actief ondersteund door de overheid, die het onder meer mogelijk maakt om de cao algemeen verbindend te verklaren.

De hoogtijdagen van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen situeren zich in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot het begin van de jaren zeventig. Het minste wat men kan stellen is dat de overlegeconomie en haar instituties sindsdien onder grote druk staan. Vele experts op het terrein van de arbeidsverhoudingen signaleren dat het proces van collectivisering en institutionalisering op zijn retour is (zie bijvoorbeeld Huiskamp, 2003). De meest opmerkelijke verandering betreft het streven van ondernemers naar de versoepeling van regels en collectieve afspraken, en naar het verwerven van een zo groot mogelijke 'regel'vrijheid in hun organisatie. Die vrijheid claimen ze enerzijds om de arbeidsvoorwaarden beter in overeenstemming te brengen met de eigen bedrijfssituatie en anderzijds om arbeidsvoorwaarden beter af te stemmen op de wensen en – vooral – de prestaties van het eigen personeel. De wenselijkheid van 'harde' cao-afspraken op bedrijfstakniveau wordt openlijk betwijfeld, niet alleen in werkgeversmiddelen, maar ook in bepaalde beleidskringen en zelfs bij bepaalde categorieën werknemers. Het doel lijkt om meer te regelen binnen de eigen organisatie (via ondernemingscao's met vakbonden of ondernemingsakkoorden met ondernemingsraden) of in individueel overleg met de werknemer. Bovendien – en mede als gevolg van die decentraliseringsbeweging - staan in vrijwel alle westerse landen de vakbonden sterk onder druk: de organisatiegraad loopt terug en hun invloed op het beleid neemt af.

Het is echter de vraag of uit deze ontwikkelingen de conclusie getrokken kan worden dat de hoogtijdagen van het collectief overleg en de collectieve regulering nu definitief achter de rug

zijn. Maar dat de moderne arbeidsverhoudingen geleidelijk aan plaats maken voor nieuwe, laatmoderne arbeidsverhoudingen, kan niet ontkend worden. En evenmin dat die veranderingen gepaard gaan met heel wat spanningen en tegenstrijdigheden. Hieronder zullen we betogen dat ook het stelsel van arbeidsverhoudingen zich de afgelopen twee decennia heeft aangepast aan de in paragraaf 1 en 2 beschreven veranderingen in economie en samenleving. De actoren hebben die veranderingen niet zonder meer passief ondergaan. Ze hebben de flexibiliteit die in het moderne stelsel van arbeidsverhoudingen beschikbaar was, benut voor voortdurende vernieuwing van en aanpassingen aan de instituties van de Nederlandse overlegeconomie. Bovendien kan vastgesteld worden dat die aanpassingen nieuwe problemen en spanningen voortbrengen. Zo stelt de toenemende complexiteit binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen de actoren – werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid – voor moeilijke afstemmingsproblemen. Voor de voor ons liggende jaren luidt de vraag of de actoren in staat zullen blijken deze afstemmingsproblemen te beheersen.

Eerst vatten we de verschillende ontwikkelingen die het ‘moderne’ stelsel van arbeidsverhoudingen sinds de jaren zeventig, en vooral sinds de jaren tachtig, onder druk hebben gezet, nog eens kort samen (paragraaf 3.1). Vervolgens beschrijven we de aanpassingen die zich sindsdien in het stelsel van arbeidsverhoudingen hebben voltrokken (paragraaf 3.2). Tenslotte stellen we de vraag of die institutionele aanpassingen zullen volstaan, dan wel of een echt breukmoment in de overlegtraditie in Nederland voor de komende jaren in het verschiet ligt (paragraaf 3.3).

### **3.1 Het stelsel van arbeidsverhoudingen onder druk**

Het ‘moderne’ stelsel van arbeidsverhoudingen staat sinds de jaren zeventig vanuit verschillende kanten onder druk. We belichten slechts de ontwikkelingen die de grootste impact hadden en hebben op de instituties van de Nederlandse overlegeconomie (voor een Europees perspectief: zie Visser en Van Ruysseveldt, 1996).

Ten eerste wint vanaf het begin van de jaren tachtig het marktdenken in politieke en economische middelen een grote aanhang. In het overheidsbeleid ten aanzien van economie en arbeidsmarkt heeft dat geleid tot een meer ‘neoliberale’ inkleuring van dat beleid, soms gepaard gaande met een scherpe afwijzing van het collectief overleg en de collectieve vertegenwoordiging van werknemersbelangen. Enigszins tegenstrijdig heeft het promoten van de vrije markt meer dan eens geleid tot verregaand overheidsingrijpen, bijvoorbeeld in de loonvorming (zie verder: kader 10.3). In de hoofdstukken 4 en 5 is de kritiek van neoklassieke

economen op instituties als de cao, de avv en het minimumloon al uitgebreid aan de orde geweest. Decollectivisering, deregulering en flexibilisering moeten in de ogen van deze economen de werking van de vrije markt herstellen. Maar ook los van het neoliberale denken is de Nederlandse overlegeconomie sinds de jaren tachtig herhaaldelijk onder vuur genomen. In zeker opzicht vertoont de kritiek parallellen met de kritiek op het fordistische organisatiemodel: dat organisatiemodel dat vroeger als het summum van efficiëntie werd beschouwd, wordt thans door velen als log, bureaucratisch en inefficiënt bestempeld. Zo ook is de Nederlandse overlegeconomie een te stroperige besluitvorming, te geringe slagvaardigheid bij het aanpakken van de structurele veranderingen in economie en arbeidsbestel en een te sterke oriëntatie op het afschermen van gevestigde posities aangewreven. De stelling wint aanhang dat de wendbaarheid van de Nederlandse economie zou winnen bij het terugdringen van collectieve vormen van arbeidsvoorwaardenvorming. Alleen blijkt uit de kritiek niet steeds duidelijk wat dan in de plaats moet komen: meer overleg op ondernemings- en individueel niveau, dan wel een grotere sturende rol voor de overheid.

Ten tweede hangt de druk op de Nederlandse overlegeconomie nauw samen met de vele veranderingen die zich sinds het begin van de jaren tachtig voltrekken op het economische en technologische vlak. Ook hier zijn parallellen te trekken met de lotgevallen van het fordistische organisatiemodel. De klassieke, fordistische organisatie functioneert het meest optimaal in een weinig complexe, relatief stabiele en voorspelbare of beheersbare omgeving. Markten kenmerken zich echter in steeds hogere mate door complexiteit, diversiteit en onvoorspelbaarheid, wat verregaande gevolgen heeft voor de besturing en inrichting van de (arbeids)organisatie (zie paragraaf 2). Ook de moderne overlegeconomie is in het vaarwater van die turbulente veranderingen terechtgekomen. En zoals arbeidsorganisaties staat ook het stelsel van arbeidsverhoudingen voor de uitdaging zich aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen. De instituties van de overlegeconomie zijn tot volle bloei gekomen in het naoorlogse tijdvak. Dat wordt gekenmerkt door specifieke, relatief stabiele omstandigheden en condities, zoals een sterke, goed georganiseerde vakbeweging die vooral steunt op een min of meer homogene achterban van mannelijke, (half)geschoolde industriewerknemers, ‘nationale’ ondernemingen die produceren voor relatief stabiele en voorspelbare markten voor gestandaardiseerde goederen, en een overheid die bepaalde markten afschermt voor buitenlandse concurrenten, die gelooft dat de vakbeweging een belangrijke rol kon spelen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het macro-economische beleid, en die zelf voldoende soevereiniteit bezit op het vlak van het economische, monetaire en fiscale beleid. Zoals we weten, zijn deze omstandigheden inmiddels in sterke mate gewijzigd. Het gevolg is dat ook de actoren in het

stelsel van arbeidsverhoudingen moeten opereren in een omgeving die meer complex, divers en onbeheersbaar is geworden.

Ten derde hebben deze veranderingen vooral geleid tot een flink toegenomen verscheidenheid in het arbeidsbestel. Zowel aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt (de ondernemingen) als aan de aanbodzijde (de werknemers en werkzoekenden) is de verscheidenheid in omstandigheden en condities, keuzen en strategieën, wensen en verwachtingen, gegroeid (zie ook Streeck, 1993).

De groeiende verscheidenheid aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt is vooral het gevolg van de toegenomen complexiteit, diversiteit en onvoorspelbaarheid van markten. Op het vlak van de organisatievernieuwing en de herstructurering van het arbeidsproces verlopen de ontwikkelingen niet eenduidig in een bepaalde richting, maar zien we een min of meer uiteenlopende mix aan maatregelen en ingrepen, zoals we in paragraaf 2 is toegelicht. Die vaststelling geldt zowel voor lokale als voor internationaal opererende bedrijven. Voor internationale bedrijven komt daar nog eens bovenop dat ook ten aanzien van de te volgen concurrentiestrategie uiteenlopende keuzen mogelijk zijn. De internationalisering van de meeste afzetmarkten gaat gepaard met een intensivering van de grensoverschrijdende concurrentie tussen de bedrijven die op dezelfde marktsegmenten actief zijn. Ondernemingen zijn niet op één welbepaalde manier met die uitdaging omgegaan (bijvoorbeeld door flink te snoeien in de arbeidsvoorwaarden, of door alles te zetten op productinnovatie). Er bestaat niet zoiets als de enige, beste oplossing in de internationale concurrentiestrijd, maar wel integendeel een zekere mate van keuzevrijheid met betrekking tot de te volgen strategieën ten aanzien van personeel en organisatie. We zien in ondernemingen dan ook verschillende mengvormen van plausible concurrentiestrategieën toegepast: wisselende combinaties van maatregelen als de beheersing van de loonkosten, inkrimping van de personeelsbezetting, meer (numerieke) flexibiliteit, uitbesteding van activiteiten aan goedkopere, al dan niet buitenlandse producenten of aan zelfstandigen, een groter beroep op competenties en creativiteit van personeel, versnelde invoering van innovatieve productievormen, en dergelijke. Voor de arbeidsverhoudingen heeft de internationalisering van het bedrijfsleven en de feitelijke keuzevrijheid met betrekking tot de mix van te volgen concurrentiestrategieën duidelijke consequenties. Zij is een stuwende kracht achter het streven van internationaal actieve bedrijven om zich in toenemende mate ook in de arena van de arbeidsverhoudingen een grotere speelruimte te verwerven, onder andere door middel van een doorgedreven decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming. Zo blijkt uit een onderzoek naar cao-onderhandelingen in België dat in bedrijfstakken waar de meerderheid



van de bedrijven produceert voor internationale afzetmarkten, ondernemingscao's en decentrale cao-onderhandelingen overheersen (Van Ruysseveldt, 2000, p. 338).

Ook al is er keuzevrijheid ten aanzien van de te volgen concurrentiestrategie, in de gekozen mix van maatregelen zal doorgaans aandacht zijn voor de loonkostenpositie van de onderneming. Immers, op internationale afzetmarkten spelen de arbeidsvoorwaarden een belangrijke, soms doorslaggevende rol in de concurrentiestrijd. In een relatief gesloten economie, waar bedrijfstakcao's domineren, zijn de arbeidsvoorwaarden uit de sfeer van de concurrentie gehaald: alle bedrijven in de bedrijfstak volgen de onderhandelde lonen en arbeidstijden, of behoren dat op straffe van sanctie te doen. Concurrentie vindt plaats op grond van andere factoren, zoals de productkwaliteit of het innovatievermogen. Tussen landen bestaan echter aanzienlijke verschillen in arbeidskosten en vormen van arbeidsvoorwaardenvorming (bijvoorbeeld het al of niet voorkomen van cao's, avv en minimumlonen). Vanuit het perspectief van de internationalisering verschijnen de arbeidsvoorwaarden opnieuw als een element in de concurrentiestrijd: indien elders goedkoper geproduceerd kan worden, bijvoorbeeld omdat er geen minimumlonen of vakbonden bestaan, aarzelen bedrijven meestal niet delen van hun productie naar het buitenland te verplaatsen (delocalisatie). Maar omdat niet alle productieactiviteiten meteen of zonder problemen verplaatst kunnen worden, streven bedrijven ernaar meer vat te krijgen op de arbeidsvoorwaarden in hun binnenlandse productielocaties. In de mate dat collectieve kaders voor de regulering van de arbeidsvoorwaarden die speelruimte van ondernemingen inperken of de uitvoering van een voorgenomen personeelsstrategie onmogelijk maken, zullen die centrale kaders zelf onder druk komen te staan.

Ook aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt neemt de verscheidenheid toe. Enerzijds heeft zich qua werkgelegenheid een verschuiving voorgedaan van de industrie naar de dienstensectoren. Waar de vakbonden vroeger uit een vrij homogene achterban van mannelijke handarbeiders uit de industrie konden rekruteren, is de beroepsbevolking de laatste decennia meer verscheiden geworden. Numeriek is het belang van hoofdarbeiders in de particuliere dienstverlening en de overheidssector, en van hoger geschoolde, min of meer professionele werknemers flink toegenomen (zie hoofdstukken 2 en 4). Traditioneel laten deze laatste categorieën werknemers zich minder gemakkelijk collectief organiseren. Anderzijds is de beroepsbevolking ook in sociaaldemografisch opzicht verscheidener geworden. In het bijzonder valt hier de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen op (zie hoofdstuk 5). En ten slotte is de verscheidenheid op de arbeidsmarkt in sociaal-cultureel opzicht toegenomen, onder meer als gevolg van de groeiende etnische diversiteit op de arbeidsmarkt. De tendens tot individualisering heeft er bovendien toe geleid dat werknemers meer dan vroeger geneigd zijn

eigen individuele voorkeuren, smaken, wensen en verwachtingen met betrekking tot hun beroepsactieve leven te articuleren (zie ook hoofdstuk 9). Onderling verschillen werknemers in sterkere mate wat betreft de wijze waarop ze hun loopbaan en hun leven willen inrichten. Dat blijkt bijvoorbeeld met betrekking tot beslissingen over de lengte van de werkweek (al dan niet deeltijds), de tijdstippen waarop men werkt, of de lengte van de loopbaan (loopbaanonderbrekingen voor het verrichten van zorgtaken of het vervullen van levensbehoeften buiten de werksfeer). De differentiatie in arbeidsrelaties en loopbaanpatronen is flink toegenomen. De ‘heerschappij’ van de standaardarbeidsrelatie (vaste, voltijdse baan) en de standaardloopbaan (de baan voor het leven) verbonden met het kostwinnersmodel is aan het afbrokkelen. In de plaats is er een brede en gevarieerde waaier aan arbeidsrelaties ontstaan die zowel een weerspiegeling zijn van het streven van bedrijven naar meer flexibiliteit als van het verlangen van individuele werknemers naar een eigen invulling van het arbeidsleven. De fel toegenomen verscheidenheid aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt stelt de vakbeweging voor ernstige uitdagingen, met name op het vlak van de belangenaggregatie. Bij het uit elkaar groeien van de arbeidsmarktposities van verschillende categorieën werknemers (en het daarmee gepaard gaande uiteenvallen van belangenposities), krijgt de vakbeweging het steeds lastiger de arbeidsmarktbelangen van de werknemer te articuleren en te verdedigen op overlegfora die het ondernemings- of individuele niveau overstijgen. Spanningen tussen bijvoorbeeld werknemers in de marktsector en de overheidssector, tussen werknemers in internationaal georiënteerde bedrijfstakken en in op de thuismarkt georiënteerde bedrijfstakken, of tussen de winnaars en verliezers bij de huidige veranderingsprocessen in het arbeidsbestel, dreigen onbeheersbaar te worden. Mogelijk geven deze spanningen aanleiding tot een zekere defragmentatie van de vakbeweging zelf: verschillende geledingen binnen de vakbeweging verzelfstandigen zich (bijvoorbeeld in categorale bonden of personeelsverenigingen) en stellen ‘moderne’ vormen van collectieve belangenbehartiging zwaar op de proef.

Terwijl de hiervoor behandelde ontwikkelingen de toekomst van collectieve vormen van belangenbehartiging in het gedrang lijken te brengen, dient tot slot nog gewezen te worden op een vierde ontwikkeling die eerder lijkt te wijzen in de richting van een blijvende behoefte aan collectieve reguleringskaders. Deze vierde ontwikkeling betreft het feit dat – in weerwil van het streven naar meer marktwerking – politici de afgelopen jaren belangrijke maatschappelijke vraagstukken op de beleidsagenda zijn blijven plaatsen, waarvan de oplossing hetzij de betrokkenheid van en samenwerking met de sociale partners vergt, hetzij aanpassingen in de institutionele regelgeving vereist. Met andere woorden: de agenda van het sociale overleg is de laatste tijd zeker niet minder zwaar geworden en de sociale partners zijn zeker niet minder dan

voorheen voor hun maatschappelijke verantwoordelijkheid geplaatst. Zo wordt van de cao-onderhandelaars bijvoorbeeld verwacht dat ze consequent meegaan in de politieke keuze voor een participatiebenadering ('*werk, werk, werk*') teneinde de sociale zekerheid aan te kunnen passen aan de eisen van de hedendaagse wereldeconomie. Ze worden onder meer aangesproken op hun bijdrage aan het verhogen van de arbeidsdeelname van jongeren, allochtonen en ouderen, aan het terugdringen van het ziekteverzuim en aan het oplossen van de toenemende afstemmingsproblemen tussen werk en privé die samenhangt met de fel toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen. Kortom, als het over dergelijke complexe maatschappelijke vraagstukken gaat, is het algemene besef zeker nog niet verdwenen dat voor een effectieve en efficiënte oplossing ervan overheidsoptreden alleen niet volstaat en de medewerking van de sociale partners wenselijk, zoniet noodzakelijk is. Getuige hiervan de opkomst en het relatieve succes van de convenanten (zie hoofdstuk 7), waarmee de overheid onder meer de snelle reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers wil bevorderen door het gezamenlijk (mét de sociale partners) aanpakken van de oorzaken van ziekteverzuim.

### **3.2 Decentralisering plus coördinatie**

De hoge mate van complexiteit, onzekerheid en onbeheersbaarheid die laatkapitalistische (wereld)markten kenmerken, samen met de toenemende verscheidenheid in het arbeidsbestel (zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt) brengen de centrale reguleringskaders op het vlak van de arbeidsverhoudingen onder hoge druk. De vraag stelt zich hoe de actoren binnen het stelsel van arbeidsverhoudingen hebben gereageerd op de beschreven ontwikkelingen en uitdagingen? Is het proces van collectivisering en institutionalisering op zijn retour? Zijn de hoogtijdagen van de collectieve regulering door middel van de cao achter de rug? Of heeft het stelsel van arbeidsverhoudingen zich aan de talrijke veranderingen in economie, samenleving en politiek weten aan te passen? En hebben die aanpassingen geleid tot meer decentralisering en differentiatie in de arbeidsvoorwaardenvorming?

De vraag is dus in welke mate zich in de periode 1990-2005 een voortschrijdend proces van decentralisering en differentiatie heeft voorgedaan. Een proces van doorgedreven *decentralisering* impliceert een toename van het aantal ondernemingsakkoorden en – eventueel – het verdwijnen van de bedrijfstakcao. Een proces van voortschrijdende *differentiatie* impliceert een toename van het aantal keuzemodules in de cao waardoor werknemers – meestal in overleg met de werkgever – bepaalde arbeidsvoorwaarden op een individuele wijze kunnen invullen (bijvoorbeeld de keuze uit het al of niet opnemen dan wel uitbetalen van extra vrije dagen, of de

mogelijkheid om extra vrije dagen over meerdere jaren op te sparen voor een langdurig zorg- of studieverlof).

De beschikbare empirische gegevens over het cao-overleg van de afgelopen 15 jaar tonen geen tendens tot regelrechte decentralisering met verdwijning van de centrale reguleringskaders. Het aantal cao's blijft stijgen: van 727 in 1980 tot 1.026 in 2002. Nog steeds valt zo'n 80% van de werknemers in de marktsector onder een of andere cao (Visser, 2001). Van hen valt 82% onder een bedrijfstakcao, een minderheid van 18% valt alleen onder een ondernemingscao (ministerie SZW, 2002). Sterk gedecentraliseerd cao-overleg komt vooral voor in een beperkt aantal sectoren zoals zakelijke dienstverlening (24,5% van de werknemers onder een ondernemingscao) en vooral vervoer en communicatie (63% van de werknemers onder een ondernemingscao). Kortom, er is sprake van decentralisering: het aantal ondernemingscao's is toegenomen van 543 in 1980 tot 803 in 2002 en in de industrie valt toch nog 15,5% van de werknemers onder een ondernemingscao. Maar dit is niet (zoals in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld wel) gepaard gegaan met het terugdringen, laat staan het verdwijnen van cao's op niveaus boven de onderneming.

Nog een andere, vaak minder belichte ontwikkeling is betekenisvol: de cao kent inhoudelijk uitbreiding. Zo blijkt uit onderzoek dat het aantal onderwerpen dat in de cao geregeld wordt, toeneemt (Hooiveld 1998). Er heeft bovendien een verschuiving plaatsgevonden van de traditionele onderwerpen als lonen, premies en arbeidstijden naar meer 'hedendaagse' onderwerpen als werkgelegenheid, ouderenbeleid, scholing en inzetbaarheid, werkdruk, medezeggenschap, kinderopvang en flexibiliteit (Hooiveld 1998). En als we de convenanten en andere samenwerkingsinitiatieven mee in de beschouwing betrekken dan blijkt het werkterrein van de sociale partners zich tegenwoordig uit te strekken tot onderwerpen als arbeidsomstandigheden, herintrede van vrouwen, integratie van allochtonen, onderwijs en dergelijke (zie ook kader 10.2).

### **Kader 10.2: Corporatisme in het beroepsonderwijs**

De levensvatbaarheid van de overlegtraditie is ook zichtbaar op een beleidsterrein dat in het verleden tamelijk los stond van het arbeidsbestel: het beroepsonderwijs. Sinds het begin van de jaren tachtig zijn er door diverse commissies voorstellen ontwikkeld om het bedrijfsleven (met inbegrip van vertegenwoordigers van de vakbonden) medeverantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs te geven, en is er geëxperimenteerd met nieuwe overlegvormen tussen onderwijsveld en bedrijfsleven. Deze ontwikkeling is ook wettelijk bekrachtigd met de Wet Educatie en Beroep (WEB 1995). Deze wet legt voor het secundaire beroepsonderwijs (mbo plus leerlingwezen) een nieuwe rolverdeling tussen bedrijfsleven, onderwijsveld en overheid vast. In een twintigtal nieuwe overlegorganen (de Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs, die naar beroepensector

georganiseerd zijn) ontmoeten bedrijfsleven en onderwijs elkaar om beroepsprofielen die door het bedrijfsleven worden aangeleverd, te vertalen in opleidingsdoelen ('eindtermen') van de beroepsopleidingen. Op deze manier beoogt men de veelbesproken aansluitingsproblemen tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verkleinen. De overheid bemoeit zich niet langer rechtstreeks met dit proces, maar dient wel de uitkomst van het proces (de eindtermen) goed te keuren.

Deze wet biedt dus een nieuw institutioneel kader, dat in het teken staat van de principes van besturen op afstand en zelfregulering van de betrokken partijen. Tegelijkertijd is de invloed van het bedrijfsleven op het beroepsonderwijs aanzienlijk vergroot (voorheen gold alleen voor het leerlingwezen een dergelijke rol van het bedrijfsleven). Van belang is dat ook de werknemersorganisaties daarbij als onderdeel van het bedrijfsleven worden beschouwd: vertegenwoordigers van de vakbonden zitten volgens de beste corporatistische traditie mee aan tafel om over beroepsprofielen en eindtermen te beslissen. Zo heeft het poldermodel een soort uitloper gekregen op het terrein van het beroepsonderwijs. Een ontwikkeling die samen met andere (zoals het toenemende belang van het sectorale scholingsbeleid) illustratief is voor de steeds grotere rol van opleiding en scholing in de arbeidsverhoudingen (zie Van Hoof, 1998).

Wat de positie en invulling van de cao betreft valt dus op het eerste gezicht continuïteit en groei op. Dat neemt echter niet weg dat zich binnen de Nederlandse collectieve reguleringskaders sinds 1990 heel wat vernieuwingen hebben voorgedaan. Daarmee trachten de cao-onderhandelaars – mede onder druk van politiek en achterban – de instituties van de overlegeconomie aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. De belangrijkste vernieuwing bestaat erin dat binnen de cao meer ruimte voor differentiatie en maatwerk is gecreëerd. De cao is steeds minder een standaard met welomschreven bedrijfstakspecifieke regels en bepalingen voor arbeidsrelaties. De cao is steeds meer een kader: zij trekt de klijtlijnen voor de arbeidsvoorwaarden waarbinnen de actoren op lagere niveaus – in het bijzonder het ondernemingsniveau – specifieke aanvullingen en invullingen kunnen onderhandelen. Soms kennen cao-bepalingen het karakter van een minimumnorm (een bepaalde norm mag niet onderschreden worden, maar men mag wel betere voorwaarden afspreken). Soms worden in de cao keuzemodules opgenomen waaruit werknemers, meestal in overleg met de werkgever, kunnen kiezen. De cao á la carte, de meest zichtbare uitdrukking van deze tendens tot differentiatie *binnen* collectieve reguleringskaders, voorziet bijvoorbeeld in mogelijkheden tot een ruil tussen tijd en geld, en omgekeerd. De cao á la carte wordt inmiddels vaak aangeboden, maar het feitelijke gebruik ervan blijft nog beperkt: hoewel bijna een op de drie werknemers onder een cao á la carte valt, benutten slechts enkele procenten tot maximaal 10% van de betrokken werknemers de aangeboden keuzemogelijkheden (Huiskamp, 2004). En ook op andere terreinen waarop de cao ruimte voor maatwerk biedt, zoals verlofregelingen, flexibele werktijden en resultaatgerichte beloning, blijft het gebruik van die ruimte beperkt (zie hoofdstuk 7).

Er kan niet voldoende onderstreept worden dat juist de sociale partners (naast de overheid) een groot aandeel hebben gehad in de decentralisering naar ondernemingsniveau en de keuze voor meer maatwerk. De conclusie kan dan ook niet anders luiden dan dat de decentralisering van de arbeidsverhoudingen in Nederland geregisseerd en gecoördineerd is door de werkgevers- en werknemersorganisaties zelf. Zo is in het STAR akkoord *Een nieuwe koers* van 1993 het bestaansrecht van bedrijfstakcao's gekoppeld aan de behoefte aan meer maatwerk. Dat kan plaatsvinden in overleg met de bij de cao betrokken bonden, maar ook via de ondernemingsraad (ondernemingsakkoorden, zie verder), de personeelsvertegenwoordiging of anderszins. De ruimte voor decentrale afspraken en invullingen op lagere niveaus is nog eens herbevestigd in het STAR akkoord *Naar arbeidsvoorwaarden op maat* van 1999.

De Nederlandse sociale partners trachten de regie voor decentralisering en differentiatie in eigen handen te houden, zodat het decentraliseringsproces tot nog toe niet ten koste is gegaan van de centrale reguleringskaders. Er is veeleer sprake van een gecoördineerde decentralisering, waarbij de bedrijfstakonderhandelingen nog steeds het kader scheppen waarbinnen bedrijfsspecifieke en individuele invullingen totstandkomen. De rol van de cao als instrument voor de collectieve regeling van de arbeidsvoorwaarden blijft gehandhaafd, maar het karakter van de cao heeft wel wijzigingen ondergaan. In vele gevallen is de mogelijkheid tot maatwerk, tot bedrijfsspecifieke en individuele invullingen, toegenomen. Verder zullen we nog betogen dat daarmee nieuwe spanningen in het stelsel van arbeidsverhoudingen opduiken. Maar eerst lichten we een belangrijk kenmerk van de moderne Nederlandse arbeidsverhoudingen – het hoge coördinatievermogen – wat nader uit.

Het Nederlandse overlegstelsel kenmerkt zich traditioneel door een hoge mate van coördinatie. Van de ongeveer 3.000 onderhandelingsdelegaties die jaarlijks bij de cao-onderhandelingen betrokken zijn, is meer dan negentig procent aangesloten bij een van de centrale organisaties van werkgevers of werknemers. 'Via vaak getrapte vormen van coördinatie worden centraal verworven inzichten doorgegeven aan de feitelijke onderhandelaars. De helft van het overleg vindt dus niet plaats *tussen* maar *binnen* werkgevers- en werknemersorganisaties' (Van den Toren 1996a, blz. 7). Tussen de onderhandelaars wordt zowel horizontaal als verticaal gecoördineerd. Vooral aan werknemerszijde vindt veel coördinatie plaats en rapporteren de onderhandelaars aan de coördinatoren van hun bonden, die op hun beurt weer overleggen binnen de vakcentrale. Gegeven deze hoge mate van coördinatie binnen de belangenorganisaties, waarbij de inzet bij onderhandelingen vaak op de meer centrale niveaus wordt afgesproken, kent het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen feitelijk een hogere graad van centralisering dan uit het feitelijke onderhandelingsniveau kan worden afgeleid (zie

kader 10.3). Deze coördinatie werkt ook zichtbaar door in de loonontwikkeling. Onderhandelaars zoeken een balans tussen een bij de eigen sector of onderneming passende loonontwikkeling enerzijds, en coördinatie met andere sectoren en bonden anderzijds, ... Deze coördinatie gebeurt zowel door specifieke afstemming binnen bonden en vakcentrales als door een breed aan te treffen gevoeligheid voor de macro-economische situatie' (Van den Toren 1996a, blz. 10). Coördinatie maakt het, met andere woorden, mogelijk dat decentrale onderhandelaars gevoelig blijven voor algemene maatschappelijke problemen en geeft hun tegelijkertijd het broodnodige vertrouwen dat niet alleen zij, maar ook de onderhandelaars in andere bedrijfstakken en bedrijven, aangespoord zullen worden bij te dragen tot de oplossing ervan (zodat zwartrijdersgedrag uitblijft).

### **Kader 10.3: Het poldermodel en het Nederlandse werkgelegenheidsmirakel in de jaren negentig**

Het is precies de hoge mate van coördinatie van min of meer gedecentraliseerde cao-onderhandelingen waarvoor het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen (als het zogenaamde 'poldermodel') midden jaren negentig in brede internationale kringen geroemd werd (zie bijvoorbeeld Visser en Hemerijck, 1997). In Europees verband bleek de Nederlandse arbeidsmarkt goed te presteren: de werkgelegenheidsgroei was bovengemiddeld en de werkloosheid lag (soms aanzienlijk) lager dan in de meeste andere EU-lidstaten. Die gunstige arbeidsmarktprestaties werden in grote mate toegeschreven aan de politiek van 15 jaar lang volgehouden loonmatiging. Weliswaar is die loonmatiging op cruciale momenten ondersteund door de overheid door het verlagen van de lasten op arbeid en vooral door het dreigen met loonmaatregelen wanneer een loonontsporing dreigde (in 1982 voor het Akkoord van Wassenaar en alweer in 1993 en 1994). Maar ondanks deze rol van de overheid bestaat bij de sociale partners een vrij grote mate van overeenstemming (Visser en Hemerijck, 1997) over het belang van het herstel van rendementen van ondernemingen en het aanzwengelen van de werkgelegenheid door een volgehouden loonmatiging. Het is niet onbelangrijk vast te stellen dat deze politiek is ingezet met een centraal akkoord (namelijk het Akkoord van Wassenaar van 1982), en dat in datzelfde akkoord ook de aanzet is gegeven tot een decentralisering van het cao-overleg (van het centrale naar het bedrijfstakniveau). Het onderstreept in welke mate de Nederlandse sociale partners in staat zijn tot gecoördineerde actie. Het illustreert ook wat Van den Toren (1996b) in zijn proefschrift de macro-responsiviteit van het cao-overleg noemt: 'onderdeel van de Nederlandse arbeidsverhoudingen is een cultuur waarbij maatschappelijke ontwikkelingen worden betrokken in het cao-overleg.'

### **3.3 Laatmoderne arbeidsverhoudingen: decentralisering zonder coördinatie?**

Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen heeft zich door tal van institutionele aanpassingen de afgelopen decennia redelijk goed weten te handhaven. Is daarmee de druk van de ketel? Alles peis en vree in de Nederlandse overlegpolder? Of blijven er in economie en

samenleving spanningen bestaan die een zware hypotheek leggen op de toekomst van de Nederlandse overlegeconomie? Bij onze beschouwingen over de verdere ontwikkeling van de laatmoderne arbeidsverhoudingen in Nederland plaatsen we twee stellingen voorop: (1) de aanpassingen in het stelsel van arbeidsverhoudingen heffen de spanningen eigen aan het laatmoderne arbeidsbestel niet op, wel integendeel, deze aanpassingen creëren nieuwe, moeilijk beheersbare spanningen en tegenstrijdheden; en (2) deze spanningen tasten vooral het coördinatievermogen van de sociale partners aan, zelfs in die mate dat een scenario van voortschrijdende *decentralisering en differentiatie zonder coördinatie* niet uit te sluiten valt.

Laten we om de eerste stelling te illustreren enkele belangrijke spanningsbronnen beschrijven. Een eerste bron van spanning is dat met de groei van het cao-overleg op ondernemingsniveau het conflict tussen arbeid en kapitaal opnieuw binnen de bedrijfspporten wordt gehaald. Bedrijfstakgewijze cao-onderhandelingen hebben niet alleen tot voordeel dat er flink op de transactiekosten bespaard kan worden (de werkgever moet niet telkens opnieuw met zijn personeel en haar vertegenwoordigers aan de tafel te gaan zitten om afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden, dat gebeurt ineens voor alle werkgevers in de bedrijfstak), maar ook dat conflictgevoelige onderwerpen – en die zijn er arbeidsrelaties evenzeer als in ‘gewone’ relaties – van de werkvloer worden weggehaald en terecht komen op de tafel van de centrale onderhandelaars. Bij bedrijfsgewijze onderhandelingen haalt de werkgever conflicten over aspecten van de arbeidsvoorwaarden terug binnen de bedrijfspoot, waarbij bij het uitblijven van een voor alle partijen bevredigende oplossing discussies sneller dreigen te ontsporen in werkstakingen en andere acties die een directe impact hebben op de productiviteit.

Een tweede bron van spanning betreft het doorbreken van het feitelijke onderhandelingsmonopolie van de erkende vakbonden doordat de ondernemingsraad meer bevoegdheden over arbeidsvoorwaardenregelingen heeft verworven. Binnen de onderneming kan dat aanleiding geven tot een spanningsvolle relatie tussen ondernemingsraad en vakbonden. We komen daar verder op terug. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat de feitelijke monopoliepositie van de ‘erkende’ vakbeweging verzwakt naarmate op de markt voor belangenbehartiging meerdere concurrenten actief worden: niet alleen ondernemingsraden, maar ook personeelsvertegenwoordigingen, adviseurs en consultants.

Overigens worden zowel vakbonden als ondernemingsraden binnen de onderneming geconfronteerd met een derde spanningsbron: de voortschrijdende differentiatie van arbeidsrelaties in de onderneming en de problemen met de aggregatie van werknemersbelangen die daarmee samenhangt. Keren we daarvoor terug naar wat in paragraaf 2 is gezegd over de flexibele onderneming (zie Atkinson, 1988). Binnen de onderneming geraakt het



personeelsbeleid gedifferentieerd volgens specifieke categorieën personeel. De werknemers die tot de ‘kern’ behoren genieten vaak van goede arbeidsvoorwaarden, werkzekerheid, opleidings- en promotiekansen, autonomie in het werk en dergelijke. Werknemers in de periferie hebben een minder vaste band met de organisatie, minder gunstige arbeidsvoorwaarden, geen of weinig groeikansen en weinig aantrekkelijke taken. Wat hiervoor is gezegd over de groeiende verscheidenheid aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor de geaggregeerde behartiging van werknemersbelangen, geldt evenzeer voor de belangenbehartiging binnen de onderneming. Naarmate zich meer differentiatie in arbeidsrelaties voordoet, staan vakbeweging en/of ondernemingsraad voor de niet te onderschatten uitdaging om de belangen van de uiteenlopende categorieën werknemers op een gelijkwaardige en coherente wijze te behartigen.

Een vierde bron van spanning betreft de toegenomen speelruimte voor maatwerk binnen en individuele invulling van de collectief onderhandelde kaders. Die speelruimte leidt niet alleen tot meer ‘regel’ vrijheid, maar ook tot meer verplichtingen voor de betrokken partijen. Het gaat dan over de werkgever en zijn leidinggevendens enerzijds en de werknemer (of uitzonderlijk: de werkgroep) anderzijds. Men kan zich afvragen of zij in staat zijn over een langere tijdspanne en in goede, zoals in slechte tijden vast te houden aan de afgesproken verplichtingen, dit in het licht van het feit dat dergelijke afspraken in tegenstelling tot cao-bepalingen niet juridisch afdwingbaar zijn. Het niet tegemoet komen aan de wederzijdse verwachtingen tast het onderlinge vertrouwen en de verdere samenwerking grondig aan. Getuige daarvan de inspanningen die werkgevers zich getroosten om de ‘overlevers’ van een herstructurering te overtuigen van de goede bedoelingen van de onderneming en de uitdrukkelijke beklemtoning van blijvende betrokkenheid van de werknemer bij ‘zijn’ organisatie. Arbeidsrelaties worden als gevolg van het streven naar individuele regelingen over de arbeidsvoorwaarden en arbeidsinzet in ieder geval spanningsvoller, wat tevens een zware hypotheek legt op het HRM-beleid in de onderneming. De werkgever en de werknemer staan voor de taak een goede balans tussen prestaties en tegenprestaties te vinden. Gegeven het feit dat achter de arbeidsrelatie een machtsrelatie schuil gaat, is dat geen eenvoudige opdracht. De werknemer kan zich in een functioneringsgesprek wel vastleggen op een opleidingsinspanning van zijn kant, maar wat als hij het daarbij horende opleidingsaanbod van de werkgever niet afdwingbaar kan maken? In dit verband dient nog gewezen op een tendens die in paragraaf 2 aan de orde is geweest. In vele ondernemingen verwerft het personeel (of althans delen daarvan) meer autonomie in het werk als gevolg van het streven van ondernemers naar het beter benutten van competenties en het verhogen van de (functionele) flexibiliteit. Parallel daarmee wordt de output van veel

werkzaamheden, in het bijzonder van werkzaamheden die een hoge scholing en veel deskundigheid vereisen, moeilijker meetbaar. Het lijkt erop dat veel individueel overleg tussen werkgever en werknemer een reactie is op de verminderde beheersbaarheid van de arbeidsinzet van zelfstandiger opererende werknemers. Door middel van periodieke functionerings- en beoordelingsgesprekken tracht de werkgever expliciete en verifieerbare afspraken te maken over het inspanningsniveau van de werknemer in ruil voor toezeggingen op het vlak van bijvoorbeeld periodieke premies, salarisverhogingen, promoties of extra vakantiedagen. Daarmee worden wederzijds verwachtingen en verplichtingen gecreëerd. Kenmerkend voor de arbeidsrelatie is echter dat aan de afgesproken verplichtingen geen rechten ontleend kunnen worden. Dat voordeel hebben collectieve reguleringsvormen wel: tegenover plichten voor de ene partij staan rechten voor de andere. Bovendien dreigt de groei van het individuele overleg de verdere verzakelijking van arbeidsrelaties te bespoedigen. En de vraag is of dat altijd in het voordeel van de werkgever speelt. Deze verzakelijking tast namelijk het inherente flexibiliteitspotentieel van de arbeidsrelatie aan. Collectieve reguleringskaders vormen een noodzakelijk instrument voor het aangaan van arbeidsrelaties en maken het flexibel benutten van arbeidskracht mogelijk. Transacties op de arbeidsmarkt worden meer dan voorheen gekenmerkt door complexiteit en onzekerheid, en daarbij geldt de regel dat hoe complexer en onzekerder de situatie is, hoe onwaarschijnlijker de realisatie van de transactie, tenzij deze wordt ondersteund door geïnstitutionaliseerde spelregels.

Een vijfde en laatste bron van spanning betreft de vaststelling dat de complexiteit binnen de collectieve reguleringskaders enorm is toegenomen. Het sociale overlegstelsel is zowel naar boven als naar onderen steeds verder uitgedijt en kent heden ten dage meer lagen dan ooit tevoren. Het stelsel is naar boven uitgedijt door de voortschrijdende Europeanisering, met de (nog bescheiden) sociale dialoog op Europees niveau tussen werkgevers—en werknemersorganisaties, al dan niet met de Europese Commissie, maar ook en vooral met de toenemende invloed van ‘Europa’ op sociaal-politiek vlak voelen, denk maar aan het Europese werkgelegenheidsbeleid met de Open Methode van Coördinatie (zie hoofdstukken 4 en 7). Het stelsel is ook – in nog sterkere mate – naar onderen uitgedijt; eerst (begin jaren tachtig) naar bedrijfstakniveau, later (begin jaren negentig) naar bedrijfsniveau en individueel niveau (denk maar aan de zogenaamde ‘derde contracten’, waarin per medewerker afspraken kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld prestaties en prestatiebeloning, opleidingsinspanningen en opleidingsfaciliteiten). Deze voortschrijdende gelaagdheid van het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen stelt de sociale partners voor grote afstemmingsproblemen. De vraag is of

het coördinatievermogen binnen het overlegstelsel zodanig groot is dat aan de toegenomen complexiteit en afstemmingseisen tegemoet gekomen kan worden.

Daarmee belanden we bij onze tweede stelling ten aanzien van de toekomst van de arbeidsverhoudingen: de spanningen binnen het laatmoderne arbeidsbestel voeden het proces van decentralisering en differentiatie, en tasten tegelijkertijd het coördinatievermogen van de actoren in het sociale overlegstelsel aan. Vooral de vakbeweging heeft op dit vlak heel wat te verliezen. Haar positie als centrale coördinator in het arbeidsvoorwaardenoverleg komt vanuit meerdere hoeken in het gedrang. Traditioneel speelt de Nederlandse vakbeweging een belangrijke rol in de coördinatie van het cao-overleg (zie hiervoor). Zo wijst Hooiveld (1998) op praktische hinderpalen bij het aanpakken van de eerder gesignaleerde afstemmingsproblemen: het toenemende aantal cao's en de inhoudelijke uitbreiding van de cao vereisen steeds meer personeel, en een steeds hoger niveau van kennis, inzicht en deskundigheid bij onderhandelingsdelegaties. De behoefte aan maatwerk in de cao en het toenemende aantal bedrijfsspecifieke regelingen brengt heel wat problemen op het vlak van coördinatie met zich. Een intensivering van de informatie-uitwisseling en van de communicatie met de achterban en andere onderhandelingsdelegaties is noodzakelijk. Bij de onderhandelingen in de onderneming met de OR wordt de actieve ondersteuning van de vakbeweging verwacht. Kortom: het behoud van het coördinatievermogen bij tendensen van decentralisering en differentiatie vraagt van de vakbeweging meer menskracht, beter opgeleide en voortdurend bijgeschoolde onderhandelaars, de uitbouw van meer en betere communicatiekanalen en dergelijke. Het is de vraag of de vakbeweging de stijgende coördinatiekosten kan dragen.

In dat licht is de relatief lage organisatiegraad aan werknemerszijde zorgwekkend. Weliswaar neemt het aantal vakbondsleden als gevolg van de groei van de werkgelegenheid in absolute termen toe en blijft de meerderheid van de Nederlandse werknemers de vakbeweging beschouwen als de legitieme verdediger van de werknemersbelangen (zie hoofdstuk 7). Maar met een organisatiegraad van nauwelijks 25% kampt de vakbeweging structureel met een (te) zwakke financieringsbasis en ligt voortdurend een legitimiteitscrisis om de hoek. Dat laatste geldt des te meer omdat de vakbeweging er niet optimaal in slaagt alle, ook de niet-traditionele categorieën werknemers op de arbeidsmarkt te organiseren: vrouwen, allochtonen, hooggeschoolden, werknemers in de dienstverlening zijn ondervertegenwoordigd.

Bovendien heeft de tendens tot decentralisering tot gevolg dat de positie van de ondernemingsraad in de onderneming en ten aanzien van de vakbeweging gewijzigd is. Dat laatste is het gevolg van de afwezigheid van de Nederlandse vakbonden op de werkvloer. De Nederlandse vakbeweging heeft na WO II een historische keuze gemaakt voor aanwezigheid in

de centrale en bedrijfstaksgewijze overlegorganen. Die keuze is uiteindelijk ten koste gegaan van haar directe aanwezigheid op de werkvloer en dat blijkt in het licht van de huidige ontwikkelingen een ernstige handicap te zijn. Het vacuüm dat de vakbeweging op de werkvloer laat, wordt ten dele opgevuld door de ondernemingsraad, met als mogelijk risico dat de ondernemingsraad enerzijds en bestuurders en kaderleden van de vakbonden anderzijds met elkaar in conflict raken over afbakening van onderlinge bevoegdheden en werkterreinen. Van belang in dit verband is een wijziging in de Wet op de Ondernemingsraden: sinds 1 januari 1998 kan de ondernemingsraad een zogenoemde ondernemingsovereenkomst afsluiten waarin de OR tezamen met de ondernemer een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling kan treffen zonder tussenkomst van de vakbond. En ook worden steeds meer onderwerpen in steeds meer cao's voor nadere uitwerking aan de OR gedelegeerd (Hooiveld 1998). Het primaat van de cao blijft echter gehandhaafd: de OR kan slechts optreden als het betreffende onderwerp in de cao niet of niet compleet is geregeld. De rol van de OR is dus aanvullend, maar niettemin is de positie van de OR ten opzichte van de vakbeweging sterker geworden.

Kortom, de vakbeweging dreigt haar rol van centrale coördinator in het arbeidsvoorwaardenoverleg uit handen te moeten geven: dit als gevolg van de toegenomen complexiteit van het sociale overleg waardoor de coördinatiekosten stijgen, de blijvend zwakke representativiteit en de dreiging van concurrentie met andere vormen van belangenbehartiging, zoals de ondernemingsraad.

Blijft dan nog de vraag naar de rol en positie van de overheid in het laatmoderne stelsel van arbeidsverhoudingen. Wat met de regulering van de zelfregulering zoals Ton Korver dat in hoofdstuk 7 heeft genoemd? De rol van de overheid is de laatste jaren op zijn minst tweeslachtig te noemen. Enerzijds heeft zij de sociale partners sterk onder druk gezet om aanpassingen in de instituties van de overlegeconomie door te voeren. Door middel van wetgevende initiatieven, zoals de Wet op de Ondernemingsraden, heeft zij mede haar schouders gezet onder het decentraliseringsproces. En ook met de arbeidsvoorwaardenvorming heeft zij zich bij tijd en wijlen actief bemoeid, getuige daarvan de (dreiging met) loonmaatregelen, de dreiging met herziening van het avv-instrument of de selectieve toepassing daarvan en wetgevende initiatieven zoals de zogenaamde flexwet, SUWI en dergelijke. Een actief betrokken overheid dus, zij het dat ze zich bij momenten *tegen* de sociale partners heeft opgesteld.

Anderzijds heeft de overheid op andere momenten een actief ondersteunende rol gespeeld en *in samenwerking met* de sociale partners gestreefd naar de oplossing van urgente maatschappelijke problemen, getuige daarvan de opkomst en het succes van de convenanten. Uit deze tweeslachtigheid kan afgeleid worden dat ook in de driehoeksrelatie tussen werkgevers- en

werknemersorganisaties en overheid sprake is van een toenemende complexiteit en onvoorspelbaarheid. De slinger zwaait bovendien met de regelmaat van een klok heen en weer. De voortdurend tweeslachtige rol van de overheid in de driehoeksrelatie met de sociale partners getuigt van de grote twijfels en onzekerheid over de koers die gevaren moet worden. Een definitief oordeel over de rol van de overheid in de laatmoderne arbeidsverhoudingen is dan ook niet mogelijk. Misschien blijft de tweeslachtigheid overheersen. Of misschien neemt de overheid uiteindelijk toch een strategische keuze. Een dergelijke keuze kan twee, totaal uiteenlopende kanten op. Ofwel kiest de overheid ervoor de decentralisering van de zelfregulering te ondersteunen en te bespoedigen door de rol van regulator op de meer centrale niveaus over te nemen van de sociale partners. Wetgeving en regeringsbeleid neemt de plaats in van de collectieve reguleringskaders. Binnen het kader van het overheidsbeleid wordt ruimte gecreëerd om op decentraal niveau (onderneming, individu) tot afspraken te komen over specifieke invullingen en aanvullingen op de centrale richtlijnen. Een dergelijke keuze kan ingegeven zijn door het feit dat de nationale overheden in Europa heel wat economische beleidshefbomen uit handen hebben gegeven: het monetaire beleid krijgt vorm binnen de Europese Centrale Bank en de nationale speelruimte met betrekking tot het begrotings- en fiscale beleid is in het kader van de Europese Unie veel beperkter geworden. De nationale overheid rest vooral nog sociaal-economische beleidshefbomen in de sfeer van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het is niet ondenkbaar dat de overheidsbemoeienis – in weerwil van het marktdenken – juist op deze terreinen nog groter wordt. En dat daarbij de bemoeienis van de sociale partners, althans op centrale niveaus, als hinderlijk wordt gepercipieerd: de driehoeksrelatie wordt verbroken, de invloed van belangenorganisaties beperkt tot decentrale (bij)onderhandelingen.

Ofwel, en dat is de tweede keuzemogelijkheid, blijft er een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners als onderhandelaars van collectieve reguleringskaders en coördinatoren van het decentrale overleg. De driehoeksrelatie met de overheid blijft intact en wordt zelfs geherdefinieerd. De blik wordt gericht op de realisatie van een transactiestaat (Wolfson, 2005; zie voor nadere toelichting hoofdstuk 8). De overheid zoekt naar nieuwe omgangsvormen met de belangenorganisaties op de arbeidsmarkt: weg van wet en dwang en meer koersen op recht en ruil; de overheid eerder als partner dan als bevelhebber (Wolfson, 2005). Een dergelijke keuze is des te waarschijnlijker naarmate bij de verschillende actoren het besef aanwezig is dat de processen die in hedendaagse samenlevingen spelen, misschien wel beïnvloedbaar zijn, maar gegeven hun complexiteit en onvoorspelbaarheid, niet stuurbaar en controleerbaar. En dat het verwerven van een grotere impact op die processen de samenwerking tussen de verschillende geledingen van de samenleving vereist. Centrale regulering – in overleg met de overheid – en

coördinatie van decentraal overleg vormen geen hinderpaal, maar dragen juist bij aan de effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit, flexibiliteit en innovativiteit van het sociaal-economische beleid (ook al brengen ze kosten met zich in termen van tijd en geld).

### 3.4 Conclusie

De crisis van het moderne arbeidsbestel laat sporen na op het vlak van de arbeidsverhoudingen. Toch kunnen we niet concluderen dat het proces van collectivisering en institutionalisering onherroepelijk is omgekeerd in een proces van voortschrijdende decollectivisering en deinstitutionalisering. Dat de moderne arbeidsverhoudingen geleidelijk aan plaats maken voor nieuwe, laatmoderne arbeidsverhoudingen, kan niet ontkend worden. Maar onze conclusies ten aanzien van de richting en inhoud van dat veranderingsproces zijn genuanceerder.

Tijdens de afgelopen 25 jaar zijn voortdurend aanpassingen aangebracht aan het stelsel van arbeidsverhoudingen. Die kunnen samengebracht worden onder de noemer ‘gecoördineerde decentralisering en differentiatie’: meer mogelijkheden tot maatwerk en tot bedrijfsspecifieke en individuele invullingen, maar *binnen* de centrale reguleringskaders. De actoren hebben de crisis in het moderne arbeidsbestel niet passief ondergaan, maar hebben de afgelopen twee decennia de flexibiliteit of spankracht die in het stelsel van arbeidsverhoudingen beschikbaar was, benut voor voortdurende aanpassingen aan de instituties van de Nederlandse overleconomie. De Nederlandse sociale partners trachten de regie voor decentralisering en differentiatie in eigen handen te houden, zodat het decentraliseringsproces niet ten koste is gegaan van de collectieve reguleringskaders.

Daarmee blijkt de kous echter nog niet af. In economie en samenleving blijven spanningen bestaan die een zware hypotheek leggen op de toekomst van de Nederlandse overleconomie. Onze stelling luidt dat de institutionele aanpassingen in het stelsel van arbeidsverhoudingen de spanningen eigen aan het laatmoderne arbeidsbestel niet zullen opheffen. Integendeel, deze aanpassingen creëren nieuwe, moeilijk beheersbare spanningen en tegenstrijdheden, die op hun beurt het coördinatievermogen van de sociale partners aantast. De grenzen van de spankracht van het stelsel van arbeidsverhoudingen komen daarmee in zicht. Voor de komende jaren dreigt een scenario van voortschrijdende decentralisering en differentiatie *zonder* coördinatie.

De rol van de overheid in het laatmoderne stelsel van arbeidsverhoudingen kenmerkt zich de laatste 25 jaar door tweeslachtigheid: de driehoeksrelatie met de werkgevers- en werknemersorganisaties wordt nu eens op de helling geplaatst, dan weer nieuw leven ingeblazen.

Voor de nabije toekomst zijn twee keuzen denkbaar. Ofwel bemoeit de overheid zich nog veel actiever met arbeidsmarkt en sociale zekerheid en verdringt zij daarbij de sociale partners uit hun rol als centrale zelfreguleerders en coördinatoren van decentraal overleg. Ofwel slagen de overheid en de sociale partners erin nieuwe omgangsvormen te ontwikkelen die hen in staat stellen de hedendaagse processen in de samenleving meer optimaal te beïnvloeden. De keuze voor het ene dan wel het andere scenario zal nauw samenhangen met de mate waarin de overheid en sociale partners een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid ervaren in het oplossen van complexe, maar urgente maatschappelijke problemen.

#### **4. Veranderingen op de arbeidsmarkt: de twee gezichten van flexibilisering**

In het toekomstbeeld dat in het begin van dit hoofdstuk van het arbeidsbestel geschetst is wordt de arbeidsmarkt gekenmerkt door een grote mate van flexibiliteit: er is sprake van veel baanwisselingen binnen organisaties, maar in toenemende mate ook tussen organisaties. Dat is onder meer het gevolg van de groei van tijdelijke arbeidsrelaties en van de afbouw van regelgeving die de mobiliteit op de arbeidsmarkt inperkt. Verandering van baan is een normale zaak geworden, de werknemer die zijn hele leven bij dezelfde baas blijft werken wordt steeds meer een uitzondering. Hierachter zit ook een nieuwe visie op werkzekerheid. Werkzekerheid zou niet langer op één lijn gesteld moeten worden met baanzekerheid, maar met een op voortdurende scholing en gevarieerde werkervaring berustende brede inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt (*'employability'*). De werkgever garandeert niet langer een baan voor het leven, maar belooft wel door middel van scholing te investeren in de arbeidsmarktwaarde van zijn werknemers, zodat deze na afloop van hun contract snel ander werk kunnen vinden. Het scholingsbeleid krijgt dus in deze employability-filosofie een cruciale rol.

Het denken over employability vormt een goede illustratie van de positieve visie op flexibilisering die thans zoveel aanhangers kent. Volgens deze visie is flexibilisering niet alleen goed voor de werkgevers, maar ook voor de werknemers, bijvoorbeeld omdat flexibilisering meer ruimte maakt voor de verschillende manieren waarop moderne mensen hun loopbaan en hun leven wensen in te richten. Er is een nieuwe generatie werknemers in opkomst die de voordelen van flexibilisering op hun waarde weet te schatten. Hier zou dus sprake zijn van een convergentie van belangen, een basis voor een nieuw 'psychologisch contract' tussen werkgever en werknemer (Gaspersz en Ott, 1996, p. 66 e.v.).

In hoeverre corresponderen de ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt in de laatste kwart eeuw met deze verwachtingen? Om te beginnen kan worden vastgesteld dat de Nederlandse arbeidsmarkt flexibeler is dan vaak wordt aangenomen. Dat blijkt al uit het feit dat de arbeidsmarkt in de afgelopen 25 jaar een sterke groei van het arbeidsaanbod heeft weten te absorberen (zie hoofdstuk 4). Het SCP spreekt zelfs van een dynamische arbeidsmarkt: tussen 2000 en 2002 wisselde 33% van alle werknemers binnen twee jaar minstens één keer van baan of functie. Het merendeel daarvan (60%) is extern mobiel (verandering van baan). In Europa horen we daarmee bij de top 5 van landen met de hoogste arbeidsmobiliteit. Van een *stijging* van de mobiliteit is echter geen sprake, zowel de interne als de externe mobiliteit was in 1987 hoger dan in 2002. De fluctuaties van de mobiliteit weerspiegelen in feite de veranderingen in de conjunctuur (Gesthuizen en Dagevos, 2005). Zo is er sprake van een daling van de mobiliteit in het begin van de jaren negentig, gevolgd door een toename tot 2000, waarna weer een daling inzet.

Aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt is, zoals al eerder ter sprake kwam, een groeiende diversiteit zichtbaar. Dan hebben we het niet alleen over de veranderende samenstelling van het aanbod naar opleiding, leeftijd, sekse en etnische afkomst, maar ook over een toenemende verscheidenheid aan wensen en verwachtingen die samenhangen met nieuwe, gevarieerde leef- en loopbaanpatronen. In het vorige hoofdstuk zijn die in verband gebracht met de veranderingen in de verhouding tussen betaalde arbeid en andere levenssferen en de opkomst van tweeverdienerhuishoudens. Toch bleek uit dat hoofdstuk ook dat het nog niet zo gemakkelijk is een omvangrijke groep ‘nieuwe werknemers’ te lokaliseren die bij wijze van spreken staan te trappelen om van al die nieuwe mobiliteitskansen maximaal gebruik te maken. Uit enquêtes blijkt dat er onder de Nederlandse bevolking veel reserve bestaat tegenover flexibilisering, met name als dit regelmatig veranderen van werk en meer tijdelijke dienstverbanden met zich mee zou brengen. Zulke ontwikkelingen worden wel verwacht, maar men vindt ze ook onwenselijk (zie bijvoorbeeld SCP, 2004; Ester en Vinken, 2001). En het is ook duidelijk dat tweeverdieners weliswaar gebaat zijn bij specifieke vormen van flexibiliteit (zoals soepeler werktijd- en verlofregelingen), maar dat de aanwezigheid van een verdienende partner ook grenzen kan stellen aan veranderingen van baan (zeker als deze geografische mobiliteit met zich mee brengt).

#### **4.1 Flexibilisering: kansen én risico's**



Dit wijst er al op dat in de ogen van veel werknemers flexibilisering niet alleen voordelen heeft. En dat is ook niet zo verbazingwekkend. Flexibilisering van de arbeidsmarkt brengt niet alleen kansen, maar ook risico's met zich mee en - wat in dit verband nog belangrijker is - deze raken verschillende groepen werknemers niet in dezelfde mate. Veel is afhankelijk van de arbeidsmarktcontext waarbinnen flexibilisering zich afspeelt. In de huidige arbeidsmarktsituatie zijn zeker drie elementen aanwezig waardoor flexibilisering lang niet voor alle werknemers gunstig zal uitwerken..

Ten eerste bestaat er op de arbeidsmarkt al geruime tijd een aanbodoverschot dat tot uiting komt in een nog steeds aanzienlijke werkloosheid. In hoofdstuk 4 is daarover meer gezegd. De verwachting is dat dit aanbodoverschot ten gevolge van vooral demografische factoren geleidelijk zal afnemen. Rond de eeuwwisseling leek het tengevolge van de stormachtige werkgelegenheidsgroei in de laatste jaren van de 20<sup>ste</sup> eeuw vrijwel verdwenen, maar inmiddels weten we beter. Kennelijk kunnen conjuncturele schommelingen de structurele gevolgen van de ontgroening en vergrijzing van de arbeidsmarkt voor een deel teniet doen. Hoe dit in de nabije toekomst zal gaan is moeilijk te voorspellen. Zeker is wel dat het arbeidsaanbod in zijn totaliteit de komende jaren nog zal blijven groeien, onder andere ten gevolge van de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen (zie hoofdstuk 5), het beleid met betrekking tot de reïntegratie van arbeidsongeschikten en vermoedelijk ook wel het langer doorwerken van oudere werknemers. Wij denken daarom dat het aanbodoverschot voorlopig nog wel zijn stempel op de arbeidsmarkt zal blijven drukken. Flexibilisering zal daardoor in meer of mindere mate met werkloosheidsrisico's belast blijven.

Ook een tweede ontwikkeling die mede de context voor flexibilisering beïnvloedt, is in voorafgaande hoofdstukken al uitvoeriger besproken. We doelen op het feit dat de stijging van het gemiddelde functieniveau die al vanaf 1960 zichtbaar is, nog wordt overtroffen door de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Er is onenigheid over de vraag of dit zonder meer als bewijs van een toenemende onderbenutting van de genoten opleiding mag worden beschouwd (zie hoofdstuk 5). Waar weinig verschil van mening over bestaat is de constatering dat deze nog steeds groeiende discrepantie de oorzaak vormt van verdringingsverschijnselen, waarbij hoger opgeleiden steeds vaker banen gaan bezetten die voorheen door werknemers met een lager opleidingsniveau werden vervuld. En het is ook duidelijk dat vooral de werknemers met de laagste opleiding daarvan de dupe zijn: ook al zijn er op zich nog heel wat banen die bescheiden eisen aan kennis en vaardigheden stellen (zie De Beer, 1996 en 1997), belanden laagopgeleide werknemers door zulke verdringingsprocessen toch verhoudingsgewijs vaker in de werkloosheid. De combinatie van het bestaan van een

aanbodoverschot en dit verdringingsproces maakt de arbeidsmarktpositie van de laagst opgeleiden dus zeer kwetsbaar. Maar tegelijkertijd vormt het bestaan van verdringing een risico voor iedereen die tijdelijk zonder baan komt te zitten. De risico's dat men bij herintreding genoeg moet nemen met een baan op een lager functionieniveau worden daardoor groter, zoals vooral veel herintredende vrouwen aan den lijve hebben ondervonden.

Tenslotte noemen we nog een derde ontwikkeling, die nauw met de bovengenoemde verbonden is: de selectiviteit van het werkgeversgedrag op de arbeidsmarkt. Mede als gevolg van de voor hen gunstige arbeidsmarktsituatie zijn werkgevers hogere eisen gaan stellen bij de vervulling van vacatures. Ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt flink geselecteerd, waarbij persoonskenmerken als leeftijd, gezondheid en autochtone/allochtone herkomst een grote rol spelen (zie hoofdstuk 5). Deze toenemende selectiviteit is een extra handicap voor werklozen. Het is opmerkelijk dat zij maar voor een klein deel van de aanzienlijke banengroei van de afgelopen jaren hebben geprofiteerd: de meeste nieuwe banen zijn gegaan naar schoolverlaters en herintredende vrouwen. Mede hierdoor is in de afgelopen jaren een omvangrijke categorie langdurig werklozen ontstaan. Misschien zal de selectiviteit van werkgevers minder worden wanneer de arbeidsmarkt de komende jaren weer wat krappier wordt. Maar er dient zich inmiddels al weer een andere reden voor selectiviteit aan. Die is gelegen in de grotere risico's die werkgevers ten gevolge van de herziening van de wet- en regelgeving met betrekking tot ziekte en arbeidsongeschiktheid lopen wanneer zij minder gezonde werknemers in dienst nemen. Deze vorm van risicoselectie (Trommel en Van der Veen, 1998) zal zeker niet tot de onderkant van de arbeidsmarkt beperkt blijven. Opnieuw komt naar voren dat er op de arbeidsmarkt verscheidene kwetsbare categorieën aanbieders te vinden zijn voor wie flexibilisering een heel andere betekenis heeft dan voor sterkere categorieën.

Na deze korte schets van de omstandigheden waaronder flexibilisering zich thans afspeelt zal onze conclusie niet als een verrassing komen. Onder zulke omstandigheden is flexibilisering voor grote delen van de beroepsbevolking een riskante zaak. Flexibilisering brengt risico's met zich mee, niet alleen het risico van werkloosheid (en het al snel door werkgevers daarmee verbonden stigma), maar ook het risico van declassificatie, het afglijden naar een baan van een lager niveau (qua inhoud en/of arbeidsvoorwaarden), een breuk in de loopbaan met nadelige gevolgen voor de verdere perspectieven. Hoewel deze risico's het meest zichtbaar zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt en cumuleren bij bepaalde kwetsbare categorieën aanbieders zoals laagopgeleide werknemers, ouderen, mensen met gezondheidsproblemen en personen met een allochtone achtergrond, blijven zij hier niet toe

beperkt. Zij raken ook op diverse manieren de positie van mensen in het brede middengebied van de arbeidsmarkt, zoals gebleken is bij de grote reorganisatie- en afvloeiingsoperaties van de afgelopen jaren. En zolang werkgevers zullen blijven selecteren op leeftijd en gezondheid kan in principe elke werknemer vroeger of later met nadelige gevolgen van flexibilisering worden geconfronteerd.

Het is dus iets te gemakkelijk om aan te nemen dat er door flexibilisering van de arbeidsmarkt automatisch een win-win situatie zal ontstaan, zoals de *employability*-filosofie ons voorhoudt. Het ligt meer voor de hand dat flexibilisering een kristallisatiepunt zal vormen voor nieuwe tegenstellingen, tussen werkgevers en werknemers en tussen groepen werknemers onderling. Dat betekent ons inziens ook dat de behoefte aan werkzekerheid groot zal blijven. Daarbij denken we niet alleen aan de hierboven besproken nieuwe vorm van werkzekerheid: een door werkgevers geëntameerd scholingsbeleid dat de *employability* vergroot. Het is trouwens nog maar de vraag of bedrijfsopleidingen alleen een toereikende basis voor *employability* kunnen vormen. Scholing die de arbeidsmarktwaaarde van werknemers vergroot zal juist een bedrijfsoverstijgend karakter moeten hebben en dus eerder bedrijfstak- en beroepsgericht van aard moeten zijn. Een andere eis is dat alle categorieën werknemers van zulke scholing kunnen profiteren. Zo ver is het in ons land echter nog lang niet (zie verder Van Hoof, 1998).

Uiteindelijk is hier ook de sociale zekerheid in de meer traditionele vorm in het geding. Juist wanneer men flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt wil bevorderen kan men er niet omheen om de risico's die daarmee voor de werknemers verbonden zijn te collectiviseren. Zo is een goede werkloosheidsverzekering een noodzakelijk tegenwicht tegen de werkloosheidsrisico's die met meer baanverandering op de arbeidsmarkt samenhangen. De afwezigheid van zo'n voorziening (of een werkloosheidsregeling die op grond van eisen aan het werkverleden hoge toegangsdrempels opwerpt), zal risicomijdend gedrag in de hand werken en dus een nadelige invloed op de mobiliteit hebben. Collectieve zekerheid staat niet per definitie op gespannen voet met flexibiliteit, maar kan juist een voorwaarde voor verdere flexibilisering vormen.

## **4.2 Besluit**

Wat kunnen we nu in het licht van de discussie over vernieuwing van het arbeidsbestel over de ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt zeggen? In de eerste plaats stellen we vast dat er weinig aanwijzingen zijn dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt structureel is toegenomen.

Maar dat betekent geenszins dat de flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt gering zou zijn, ook niet in vergelijking met andere Europese landen. We hebben verder weinig ondersteuning gevonden voor de optimistische visie op flexibilisering, waarin de nadruk gelegd wordt op convergerende wensen en belangen die de basis voor een nieuw ‘psychologisch contract’ tussen werkgevers en werknemers zouden vormen. Er bestaat onder de beroepsbevolking een grote reserve tegenover flexibilisering. En bovendien blijft flexibilisering onder de huidige arbeidsmarktomstandigheden voor veel werknemers een riskante zaak

Flexibilisering heeft dus twee gezichten. Er zijn de goed opgeleide, ondernemende werknemers die van de ene baan naar de andere hoppen en die er in slagen steeds nieuwe uitdagingen te vinden, hun competenties te ontwikkelen, hun marktwaarde te vergroten en op die manier de basis voor een laatmoderne levensstijl te leggen. En er zijn diegenen voor wie flexibilisering voornamelijk het preciaire karakter van hun arbeidsmarktsituatie verder versterkt, die steeds weer gedwongen zijn op zoek te gaan naar ander werk waarmee ze het gevaar van werkloosheid en inkomensverlies op een afstand kunnen houden, personen die we in tegenstelling tot het glamourtype van de werkondernemer nog het best als ‘werkscharrelaar’ kunnen betitelen. In het arbeidsbestel van de toekomst zullen naast werkondernemers ook heel wat werkscharrelaars te vinden zijn.

## **5. Slotbeschouwing**

In dit hoofdstuk hebben we recente veranderingen in arbeidsorganisaties, de collectieve arbeidsverhoudingen en op de arbeidsmarkt besproken. Vertrekpunt daarbij was de vraag of er sprake is van een overgang naar een nieuw type arbeidsbestel, dat we het laatmoderne arbeidsbestel genoemd hebben. Hoewel sommige tendenties die we in het voorafgaande zijn tegengekomen in een dergelijke ontwikkeling lijken te passen, is het beeld als geheel toch te divers om van een complete omslag te kunnen spreken. Opvallend zijn eerder de dilemma’s en tegenstrijdigheden die in de drie velden van het arbeidsbestel aan de dag treden. De manier waarop de actoren daarmee om zullen gaan, zal voor een groot deel bepalen hoe het toekomstige arbeidsbestel eruit zal zien.

Wat betreft de arbeidsorganisatie werd in het voorafgaande vastgesteld dat er ondanks het feit dat organisatievernieuwing aan de orde van de dag is, vooralsnog niet gesproken kan worden van een opmars over de hele linie van een nieuw, flexibel en innovatief organisatietype. Eerder is er sprake van selectieve toepassing van nieuwe organisatieprincipes met als gevolg dat oude en nieuwe principes naast elkaar voorkomen en op allerlei manieren

worden gecombineerd. Dat is vervolgens een belangrijke bron van spanningen en tegenstrijdigheden. Maar ook daar waar nieuwe organisatieprincipes meer consequent worden doorgevoerd blijken ze dilemma's met zich mee te brengen.

Ook op het terrein van de arbeidsverhoudingen is sprake van verandering en aanpassing. Het stelsel van arbeidsverhoudingen en in het bijzonder de cao-structuur blijken over heel wat aanpassingsvermogen en spankracht te beschikken en de actoren hebben getracht daar maximaal gebruik van te maken. Van een algehele decollectivisering is dan ook zeker geen sprake, wel van decentralisatie en differentiatie binnen collectieve reguleringskaders. De spanningen zijn daarmee echter niet opgelost, integendeel, de institutionele aanpassingen blijken belangrijke nieuwe spanningen te creëren. De grenzen van de spankracht van de arbeidsverhoudingen zijn blijkbaar in zicht.

Op het eerste gezicht lijkt de omslag op de arbeidsmarkt nog het duidelijkst waarneembaar. Er is een grote verscheidenheid in arbeidsrelaties en loopbaanpatronen ontstaan, terwijl zowel van de kant van de overheid als van de werkgevers beleid wordt gevoerd dat meer flexibilisering van de arbeidsmarkt beoogt. Hier hebben we er met enige nadruk op gewezen dat flexibilisering voor verschillende categorieën aanbieders ook een schaduwzijde heeft, die in de nogal rooskleurige voorstelling van het nieuwe arbeidsbestel waarnaar wij op weg zouden zijn, sterk onderbelicht wordt. Flexibilisering brengt, zeker onder de omstandigheden zoals die in paragraaf 4 genoemd zijn, niet alleen kansen maar ook risico's met zich mee - en die zijn bepaald niet gelijk verdeeld. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat er onder de beroepsbevolking veel reserve over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt blijkt te bestaan. Ook hier verloopt de ontwikkeling dus niet zonder tegenstrijdigheden.

In het model dat aan dit boek ten grondslag ligt (zie hoofdstuk 1) vormen de arbeidsrelaties in zekere zin het middelpunt: zij verbinden de drie velden waaruit het arbeidsbestel is opgebouwd en weerspiegelen dan ook de veranderingen die zich binnen en tussen die velden afspelen. We kunnen aan het slot van dit hoofdstuk vaststellen dat ook de ontwikkelingen in de arbeidsrelaties, zoals die in het voorafgaande aan de orde geweest zijn, verandering én continuïteit laten zien. Het is al meermaals gezegd dat de standaardbaan en de standaardloopbaan op hun retour zijn. De vaste en voltijdse baan, nog niet zo lang geleden de hoeksteen van de collectieve regelingen met betrekking tot arbeidsrelaties, 'dekt' nog maar 60% van de banen op de Nederlandse arbeidsmarkt, terwijl langzamerhand ook niet-lineaire loopbaanpatronen (onderbroken of wisselende loopbanen) eerder regel dan uitzondering zijn. Dat betekent echter niet dat tijdelijke, flexibele arbeidsrelaties nu de toon aangeven. Zij

omvatten nog steeds, zoals we eerder gezien hebben, niet veel meer dan 10% van de werkgelegenheid.

Iets dergelijks valt te zeggen over een andere ontwikkeling die kenmerkend zou zijn voor het nieuwe arbeidsbestel: de individualisering van de arbeidsrelaties. Daarmee wordt bedoeld dat de relatie tussen werkgever en werknemer zijn collectieve elementen verliest en steeds meer individuele trekjes krijgt ('maatwerk') en daarmee ook steeds meer op individueel niveau onderhandelbaar wordt. Sommige ontwikkelingen, zoals de toenemende ruimte voor organisaties om op hun eigen manier cao-regelingen uit te werken, de opkomst van keuzemodules in cao's en de steeds vaker voorkomende praktijk om met werknemers nadere afspraken te maken over hun inspanningen en prestaties, waarop zij later kunnen worden afgerekend (door Huiskamp "derde contracten" genoemd) wijzen in die richting.

Daar staat dan weer tegenover dat van die toenemende keuzemogelijkheden tot op heden slechts beperkt gebruik gemaakt wordt. Bovendien blijft de hele ontwikkeling toch nog steeds ingekaderd in collectieve afspraken, is het niet via de cao dan toch langs de weg van overeenkomsten met de Ondernemingsraad. En verder mag er ook wel eens op gewezen worden dat door deze 'internalisering' van de arbeidsverhoudingen de conflictstof binnen organisaties toeneemt en een bijdrage wordt geleverd aan de verdere verzakelijking van de arbeidsrelaties. Hetgeen weer op gespannen voet kan komen te staan met de "*commitment*" van werknemers die in laatmoderne, innovatieve organisaties volgens velen onontbeerlijk is.

Verandering én continuïteit, krachten én tegenkrachten, het bestaan van dilemma's en keuzealternatieven, dat alles leidt tot de conclusie dat het toekomstige arbeidsbestel in elk geval gekenmerkt zal worden door een aanzienlijke differentiatie: verschillende combinaties van traditionele en moderne organisatieprincipes, meer en minder gereguleerde arbeidsrelaties, uiteenlopende groepen van winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt. Op dit moment lijkt het vruchtbaarder die verscheidenheid beter in kaart te brengen - bijvoorbeeld door (op de manier zoals dat in hoofdstuk 6 is gebeurd) op zoek te gaan naar verschillende typen arbeidsrelaties met hun eigen constellatie van marktaspecten en beheersingsregimes - dan te speculeren over de onweerstaanbare opmars van een compleet nieuw arbeidsbestel.

